il Mulino/Strumenti

Scienza politica

Il volume, qui presentato in una nuova edizione aggiornata, offre una panoramica completa delle tematiche costitutive della scienza politica. I primi capitoli propongono una definizione della disciplina, delineandone l'oggetto, il metodo e le linee evolutive. Sono poi analizzati le grandi architetture della politica, i regimi, la loro successione storica, e ancora i repertori e gli attori della partecipazione politica. Si passa quindi a descrivere le principali istituzioni della democrazia rappresentativa e ad esaminare il versante della implementazione delle politiche pubbliche. Infine, si dà conto della dimensione tipica dello stato nazionale e delle sue interazioni con l'esterno.

Indice del volume: – I. La politica. – II. Metodologia della ricerca politica. – III. La disciplina: origini, temi, approcci. – IV. Democrazia, democrazie. – V. Regimi non democratici. – VI. Democrazia e mutamento. – VII. Partecipazione politica e movimenti sociali. – VIII. I gruppi di pressione. – IX. I partiti politici. – X. La comunicazione politica. – XI. Elezioni e sistemi elettorali. – XII. Parlamenti e rappresentanza. – XIII. I governi. – XIV. La politica locale. – XV. Le burocrazie pubbliche. – XVI. Il potere dei giudici. – XVII. Le politiche pubbliche. – XVIII. Stato nazionale e sistema internazionale. – Riferimenti bibliografici. – Indice dei nomi.

Maurizio Cotta è professore di Scienza politica nell'Università di Siena. Tra i suoi libri usciti al Mulino: «Classe politica e parlamento in Italia, 1946-1976» (1979), «Il gigante dai piedi di argilla. La crisi del regime partitocratico in Italia» (a cura di, con P. Isernia, 1996) e «Il sistema politico italiano» (con L. Verzichelli, 2008).

Donatella della Porta è professore di Sociologia all'Istituto universitario europeo di Firenze. Tra i suoi libri usciti al Mulino: «I partiti politici» (2001), «I new global» (2003), «Polizia e protesta. L'ordine pubblico dalla liberazione ai no global» (con H. Reiter, 2004), «Movimenti senza protesta» (con M. Diani, 2004) e «Introduzione alla scienza politica» (nuova ed. 2008).

Leonardo Morlino è professore di Scienza della politica all'Istituto italiano di Scienze umane (Sum) di Firenze. Tra i suoi libri usciti al Mulino: «Democrazie e democratizzazioni» (2003), «Fondamenti di scienza politica» (con M. Cotta e D. della Porta, 2004), «Introduzione alla ricerca comparata» (2005) e «Democrazie tra consolidamento e crisi» (2008).

All'indirizzo **www.mulino.it/aulaweb** docenti e studenti troveranno materiale utile alla didattica e all'apprendimento.

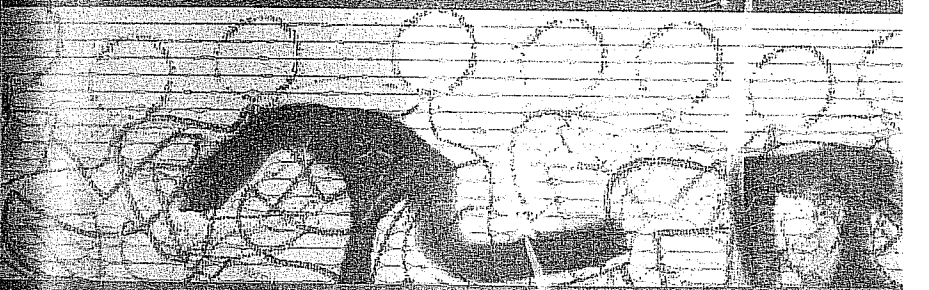
ISBN 978-88-15-12562-0

Manuali Laterza Volume

Biblioteca di scienze sociali

Maurizio Cotta
Donatella della Porta
Leonardo Morlino

Scienza politica



aulaweb

Libreremo

Cosè libreremo?

Con varie realtà politiche autorganizzate di tutt'Italia (collettivi universitari, centri sociali e altri gruppi politici) abbiamo fatto nostro e portato avanti un percorso di lotta per l'accesso alle conoscenze e alla formazione. Il progetto consisteva nel condividere tramite un sito (che attualmente è offline) un gran numero di testi universitari e testi politici (di cui alcuni rari). Durante questi anni abbiamo adottato varie altre forme di condivisione: dai CD regalati alle matricole con i libri del primo anno in pdf, a emule e ai torrent.
Abbiamo scelto di mettere in condivisione proprio i libri di testo perchè i primi ad essere colpiti dal controllo della cultura da parte di SIAE, governo e multinazionali, sono la gran parte degli studenti che, considerati gli alti costi che hanno attualmente i libri, non possono affrontare spese eccessive, costretti già a fare i conti con affitti elevati, mancanza di strutture, carenza di servizi e borse di studio, ecc...

Ma **LIBREREMO** non è un semplice "servizio" di distribuzione gratuita di testi universitari! E' sì una forma di protesta contro il caro libri ma anche contro le restrittive leggi sui diritti di proprietà intellettuale, a favore della libera circolazione della cultura.

I *diritti di proprietà intellettuale* (che siano brevetti o copyright) sono da sempre - e sopratutto oggi - grosse fonti di profitto per multinazionali e grandi gruppi economici, che pur di tutelare i loro guadagni sono disposti a privatizzare le idee e tagliare fuori dalla cultura e dallo sviluppo la stragrande maggioranza delle persone. Inoltre impedire l'accesso ai saperi, reprimere i contenuti culturali dal carattere emancipatorio e proporre solo contenuti inoffensivi o di intrattenimento sono da sempre i mezzi del capitale per garantirsi un controllo massiccio sulle classi sociali subalterne.

Proprio per reagire a tale situazione, senza stare ad aspettare nulla dall'alto, invitiamo tutti a far circolare il più possibile i libri. Il progetto prosegue solo grazie alla libera iniziativa di collettivi e di singoli individui, è indipendente da qualunque organizzazione, non è a scopo di lucro (è tutto gratis) e chiunque può partecipare: **LIBREREMO è un progetto politico-culturale autogestito**.

Attenzione! Maneggiare con cautela

E' evidente che i manuali universitari sono scritti e stampati da coloro che più di tutti vogliono mantenere lo status quo (vedi approfondimento su case editrici e autori sul cd). **Lontani dal pensare che il contenuto di questi sia utile alla comprensione delle reali dinamiche che muovono l'economia e la politica istituzionale, vi proponiamo alcuni testi critici relativi alle materie in questione e a consultare sul nostro blog la sezione di ebook resistenti scaricabili gratuitamente.**

Come avere i libri (in .pdf) e come partecipare al progetto

Come già accennato, nel corso degli anni i metodi di condivisione sono diventati molteplici: il più semplice (almeno per chi studia a Novoli) è quello di passare in Collettivo durante la settimana a ritirare il CD (non chiediamo nè firme, nè soldi, nè numeri di telefono): ci trovi sicuramente qui il lunedì pomeriggio, ma spesso anche gli altri giorni c'è qualcuno che studia/chiacchiera/discute.
Altri metodi sono emule ed i torrent. Per chi usa **emule** basta cercare i titoli dei libri nella barra di ricerca. Per scaricare tramite **torrent** invece consigliamo di cercare su un motore di ricerca "libreremocolpol torrent" aggiungendo il titolo del libro.

Per chi non è pratico dei torrent la procedura è la seguente: per prima cosa si deve installare sul computer un client torrent (programma che permette di condividere torrent, come µtorrent, Bittorrent, Vuze ecc.).
Poi si cerca su internet il torrent del file che ci interessa: ci sono siti fatti apposta che li ordinano per categorie come ad esempio *http://forum.tntvillage.scambioetico.org* *http://kat.ph.proxy.piratenpartij.nl/*

Altrimenti si può provare a cercare su un motore di ricerca il titolo del file aggiungendo la parola "torrent" (nel caso dei libri aggiungiamo anche “libreremocolpol”). Una volta trovato (e scaricato) il file torrent, aprendolo dovrebbe avviarsi il programma di prima. Basta dare l'ok e inizierà il download.

Perchè tante spiegazioni?

Come già detto Libreremo si basa sulla partecipazione di tutti. Il nostro invito è quello di lasciare i file in condivisione così che il progetto vada avanti, altrimenti presto i libri saranno introvabili.

DIFFONDI I LIBRI
DIFENDI LA CULTURA!

KE 002032676

Maurizio Cotta, Donatella della Porta
Leonardo Morlino

Scienza politica

Nuova edizione

BIBLIOTECA DI SCIENZE SOCIALI - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE

TESTO 320 COTTM / 2008

830003 - 30

I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività della
Società editrice il Mulino
possono consultare il sito Internet:

www.mulino.it

ISBN 978-88-15-12562-0

Copyright © 2001 by Società editrice il Mulino, Bologna. Nuova edizione 2008. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito **www.mulino.it/edizioni/fotocopie**

Indice

I. La politica p. 13

1. Che cosa è la politica? 13
2. Chi? 14
3. Come? 16
4. Dove? 19
5. Perché? 22
6. La definizione 23
7. Le tre facce della politica 25
   7.1. «Politics», ovvero il problema del potere e delle istituzioni 25
   7.2. «Policy», ovvero la politica nella società 28
   7.3. «Polity», ovvero il problema della comunità politica organizzata 29
8. Come cambia la politica? 32

II. Metodologia della ricerca politica 35

1. Come formulare un quesito di ricerca 35
2. I concetti empirici 39
   2.1. Come definire un concetto 40
   2.2. Connotazione e denotazione 41
3. L'operazionalizzazione 42
4. Classificazioni, tipologie, modelli 45
5. Raccolta dei dati e relazioni tra variabili 48
6. Metodi di controllo empirico 49
   6.1. Metodo sperimentale 49
   6.2. Metodo statistico 50
   6.3. Metodo comparato e studio del caso 51
7. Spiegazioni, generalizzazioni e teorie 55
8. La scienza politica è applicabile? 56

III. La disciplina: origini, temi, approcci 59

1. Che cosa è scienza politica 59

2. Origini e sviluppi p. 60
2.1. La rivoluzione comportamentista 61
2.2. Il ritorno alla democrazia 61
2.3. Ostacoli alla rinascita della disciplina in Italia 62
2.4. L'identità della scienza politica 64
3. I temi 68
4. La scienza politica come disciplina frammentata? 69
5. La scienza politica è politicamente rilevante? 74

IV. Democrazia, democrazie 77

1. Democrazia: che cosa è 77
2. Tipi e modelli di democrazia 80
2.1. Democrazia rappresentativa e democrazia diretta 80
2.2. Principio maggioritario e principio consensuale 82
3. Democrazie ideali e qualità democratica 84
4. Le condizioni non politiche favorevoli 88
4.1. Cultura e democrazia 88
4.2. Democrazia consociativa 89
4.3. Condizioni economico-sociali 90
4.4. Percorsi storici specifici 92
5. La prima democratizzazione 95
5.1. Competizione e partecipazione 95
5.2. I diritti sociali e la mobilitazione delle classi inferiori 97
5.3. Legittimazione e incorporazione 98
5.4. Rappresentanza e potere esecutivo 99

V. Regimi non democratici 103

1. I regimi autoritari 104
2. I regimi totalitari 107
3. I regimi tradizionali 108
4. I regimi militari 109
4.1. Tipologia di regimi militari 110
4.2. L'intervento militare 111
5. I regimi civili-militari 114
5.1. I regimi burocratici-militari 114
5.2. I regimi corporativi 115
5.3. Il populismo 116
5.4. I regimi esercito-partito 117
6. I regimi civili 117
6.1. Il regime nazionalista di mobilitazione 118
6.2. Il regime comunista di mobilitazione 118
6.3. Il regime fascista di mobilitazione 120
6.4. Il regime di mobilitazione a base religiosa 121
7. I regimi ibridi o di transizione 122
8. La crisi autoritaria 126

VI. Democrazia e mutamenti 135

1. Crisi e crollo democratico 135
1.1. Svolgimento della crisi democratica 136

1.2. Cause della crisi democratica p. 140
2. L'instaurazione democratica 141
2.1. Attori e caratteri dell'instaurazione democratica 143
2.2. Esiti dell'instaurazione democratica 146
3. Il consolidamento 150
3.1. La legittimazione 151
3.2. Le ancore del consolidamento 152
3.3. La stabilità 153
4. I nuovi problemi 153

VII. Partecipazione politica e movimenti sociali 157

1. La selettività della partecipazione 158
1.1. Quanta partecipazione? 159
1.2. Partecipazione e ineguaglianza 160
2. Le forme nuove della partecipazione 162
3. I movimenti sociali 164
3.1. Logiche dell'azione di protesta 166
3.2. Protesta e movimenti nel nuovo millennio 167
4. Mobilitazione delle risorse e partecipazione 169
5. Partecipazione e identità 172
6. Valori post-materialisti e partecipazione 173
7. Forme di partecipazione e opportunità politiche 175
8. La partecipazione fa bene alla democrazia? 177
8.1. Democrazia e apatia 177
8.2. «Exit» o «voice»? 178
8.3. Associazionismo e democrazia 180
8.4. Partecipazione e democrazia: sintesi 182

VIII. I gruppi di pressione 185

1. I gruppi: cenni storici 185
1.1. Alle origini dei gruppi 186
1.2. Democrazia e gruppi 188
2. I gruppi: definizione 188
3. Tipologie di gruppi 190
3.1. Struttura organizzativa 190
3.2. Modalità d'azione 191
3.3. Obiettivi 191
3.4. Risorse 192
4. Gruppi e partiti 193
4.1. Occupazione 194
4.2. Simbiosi 195
4.3. Egemonizzazione 196
4.4. Neutralità 197
5. La teoria pluralista dei gruppi 197
5.1. Ruolo dei gruppi secondo la teoria pluralista 198
5.2. Critiche alla teoria pluralista 199
6. Pluralismo e neocorporativismo 202
6.1. Differenze 202
6.2. Neocorporativismo: le cause 204
6.3. Neocorporativismo: le conseguenze 206

IX. I partiti politici p. 211

1. Le funzioni dei partiti 212
1.1. Introduzione 212
1.2. Partiti e mercato elettorale 213
1.3. Identità collettive e partiti 215
2. L'evoluzione storica dei partiti 217
2.1. Partiti e società: dai partiti di notabili ai partiti di massa 217
2.2. Struttura organizzativa e tipologia di partiti 219
3. Le trasformazioni dei partiti di massa 221
3.1. La «legge ferrea dell'oligarchia» 221
3.2. L'approccio organizzativo ai partiti: la critica alla «legge ferrea dell'oligarchia» 223
3.3. Il partito pigliatutto 224
3.4. Il partito professionale-elettorale 225
3.5. Il «cartel party» 226
4. Fratture sociali e partiti politici 228
4.1. Le quattro fratture fondamentali 228
4.2. Fratture e «congelamento» 231
4.3. Nuove fratture e «scongelamento» 232
5. Sistemi di partito e competizione 235
5.1. Il numero dei partiti 235
5.2. Come «contare» i partiti 236
5.3. Numero di partiti e polarizzazione ideologica 236
5.4. Pluralismo polarizzato e caso italiano 238

X. La comunicazione politica 241

1. Una democrazia del pubblico? 242
2. La nascita della sfera pubblica 244
3. Media e voto 246
3.1. Un processo a due stadi 246
3.2. La professionalizzazione delle campagne elettorali 247
4. Videocrazie 249
5. Media e attivazione del pubblico 253
6. Comunicazione politica e nuove tecnologie 254
7. Gli attori e le regole della comunicazione politica 258
7.1. Il modello a cascata 258
7.2. Media, pubblico, politica 259

XI. Elezioni e sistemi elettorali 265

1. Che cosa sono le elezioni? 265
1.1. Le elezioni come strumento di selezione dei detentori di cariche 265
1.2. Elezioni democratiche e non democratiche 267
2. La regolamentazione delle elezioni democratiche 268
2.1. I tempi e la convocazione delle elezioni 269
2.2. L'elettorato attivo 270
2.3. L'elettorato passivo e le candidature 272

2.4. La campagna elettorale p. 273
2.5. Le modalità del voto 274
3. Sistemi elettorali e valutazione dei voti 275
3.1. Le circoscrizioni elettorali 276
3.2. Le formule elettorali 278
3.3. Soglie di rappresentanza e premi di maggioranza 281
3.4. Il voto: altri elementi 282
4. Gli effetti dei sistemi elettorali 283
4.1. Gli effetti diretti 284
4.2. Gli effetti indiretti 287
4.3. Valutazione complessiva degli effetti 289
4.4. Altri effetti dei sistemi elettorali 291
5. Svolgimento e partecipazione 292
6. Il comportamento di voto e le sue determinanti 293

XII. Parlamenti e rappresentanza 299

1. Che cos'è un parlamento? 299
2. La rappresentanza democratica 301
3. Gli antecedenti storici della rappresentanza democratica 306
4. I parlamenti contemporanei: varianti strutturali 308
4.1. Monocameralismo e bicameralismo 309
4.2. L'articolazione dei parlamenti in commissioni 311
4.3. L'articolazione dei parlamenti lungo linee partitiche 313
4.4. L'articolazione governo-opposizione 315
4.5. Modelli riassuntivi di strutturazione del parlamento 317
5. Attività e funzioni delle istituzioni parlamentari 318
5.1. Le funzioni di rappresentanza 319
5.2. La funzione di controllo sul governo 322
5.3. La funzione legislativa 325
5.4. Declino o cambiamento dei parlamenti? 326

XIII. I governi 329

1. Il governo, elemento costante della politica 329
2. La funzione di governo 330
3. La funzione di governo e le sue variazioni 332
3.1. La prospettiva quantitativa 333
3.2. La prospettiva qualitativa 334
3.3. Prospettive di lungo e di breve periodo 334
3.4. Governabilità, sovraccarico dei governi e riscoperta del mercato 336
4. Le istituzioni di governo contemporanee e i loro antecedenti 336
5. Le forme di governo nella modellistica costituzionale 340
5.1. Forme di governo parlamentari e forme di governo presidenziali 340
5.2. Forme di governo ibride: semi-presidenzialismo e premierato 346
5.3. Forme di governo: tipologia riassuntiva 348
6. Le forme di governo nella realtà politica 349
6.1. Assetti concreti di governo parlamentare 351

6.2. Assetti concreti di governo presidenziale p. 354
6.3. Assetti concreti di governo semi-presidenziale 354
6.4. Un quadro riassuntivo 355
7. Funzionamento e rendimento dei governi 356
7.1. ... nei regimi parlamentari 357
7.2. ... nei regimi presidenziali e semi-presidenziali 360
8. Governo e «policy making»: forza e limiti del «party government» 361

XIV. La politica locale 365

1. Le relazioni tra centro e periferia 366
1.1. La definizione di centro e periferia 367
1.2. Il conflitto etnico-territoriale 368
2. Modelli di ordinamento territoriale 370
2.1. Il governo locale 371
2.2. Stati unitari e stati federali 374
2.3. Competenze legali e risorse politiche 377
3. Il potere locale 379
3.1. L'approccio elitista 379
3.2. L'approccio pluralista 380
3.3. Il potere locale e le politiche locali oggi 381
4. Una nuova democrazia urbana 383

XV. Le burocrazie pubbliche 387

1. Lo stato moderno e la burocrazia weberiana 388
2. La crescita delle burocrazie pubbliche 391
3. I limiti alla razionalità: il comportamento amministrativo 393
3.1. La razionalità limitata 394
3.2. L'incrementalismo incoerente 395
3.3. Il neoistituzionalismo 395
4. I limiti alla neutralità: il potere della burocrazia 397
5. I limiti della gerarchia 399
5.1. Potere e incentivi 399
5.2. Il burocrate di base 400
5.3. La frammentazione nella pubblica amministrazione 401
6. I limiti alla competenza 402
7. La riforma della pubblica amministrazione: le tendenze attuali 404
7.1. «Deregulation» e privatizzazioni 404
7.2. La trasparenza 406

XVI. Il potere dei giudici 409

1. L'indipendenza del giudice nelle democrazie 410
1.1. Il reclutamento dei giudici 412
1.2. La carriera dei giudici 413
1.3. Gerarchia giurisdizionale e ruolo del pubblico ministero 414
1.4. Le concezioni del processo 415

2. La crescita del potere della magistratura p. 415
2.1. La partecipazione dei giudici alla elaborazione della legge 416
2.2. L'estensione del raggio di intervento dei giudici 417
2.3. La domanda di giustizia 418
2.4. Il «controllo di virtù» 419
2.5. Globalizzazione giudiziaria e norme internazionali 422

XVII. Le politiche pubbliche 425

1. Un'altra faccia della realtà politica 426
2. Che cosa sono le politiche? 427
3. Scienza politica e studio delle politiche 429
4. Tipi di politiche 431
5. Le fasi delle politiche 435
5.1. Identificazione di un problema 435
5.2. Formulazione delle politiche 436
5.3. Decisione 437
5.4. Messa in opera 439
5.5. Valutazione 440
5.6. Continuazione, trasformazione e fine 441
6. Chi fa le politiche? 443
6.1. Il governo 445
6.2. Il parlamento 446
6.3. I partiti 447
6.4. La pubblica amministrazione 448
6.5. Soggetti privati portatori di interessi specifici 448
6.6. Esperti 449
7. Modelli di interazione e logiche del «policy making» 449
8. Conclusione 452

XVIII. Stato nazionale e sistema internazionale 455

1. Lo stato nazionale moderno e il sistema internazionale 455
1.1. Stato 456
1.2. Nazione 456
1.3. Sovranità 457
2. I caratteri del sistema internazionale: teorie a confronto 458
2.1. Teorie realiste e teorie liberali 458
2.2. Le proprietà del sistema internazionale 460
3. Conflitto e cooperazione tra gli stati 461
4. Sistema politico domestico e sistema internazionale 462
4.1. Come la politica interna influisce sulla politica internazionale 463
4.2. Come la politica internazionale influisce sulla politica interna 464
5. Le trasformazioni del sistema internazionale dopo la seconda guerra mondiale 465
6. Un nuovo assetto sistemico in Europa 467
6.1. Espansione territoriale della Comunità 468
6.2. Espansione delle competenze comunitarie 469

7. Come spiegare lo sviluppo europeo p. 471
8. Verso una nuova «entità politica» 472
9. Quanto democratica è l'Unione europea? 475
9.1. La prospettiva normativa 475
9.2. La prospettiva empirica statica 476
9.3. La prospettiva dinamica e previsionale 478
10. «Europeizzazione» della politica nazionale e «nazionalizzazione» della politica europea 479

Riferimenti bibliografici 485

Indice dei nomi 519

La politica

Capitolo 1

Che cosa è la **politica**? Da secoli questa domanda sollecita le riflessioni di filosofi, storici e studiosi di scienza politica. L'interesse è comprensibile vista l'importanza dell'esperienza che chiamiamo «politica» nella vita degli uomini. Ad essa possiamo attribuire la realizzazione di condizioni di pace e di sicurezza all'interno e all'esterno di un paese o il loro contrario; solide garanzie di libertà o il prevalere dell'oppressione; una più ampia protezione sociale o l'emarginazione; una maggiore uguaglianza nelle opportunità o una forte disparità delle stesse. La politica è di importanza «vitale», nel senso letterale della parola, se è vero che di politica si può anche morire, come bene insegna la vicenda del XX secolo, con le stragi perpetrate dai regimi totalitari nazista e stalinista, con le uccisioni e le torture di cui si sono resi responsabili numerosi governi autoritari, o anche con le tante vittime delle guerre civili e delle ricorrenti guerre convenzionali. La storia dei secoli passati conferma ulteriormente come gli esiti tragici appena ricordati siano stati una possibilità reale e ricorrente. Senza dubbio, dunque, la politica merita di essere presa sul serio e conosciuta.

1. Che cosa è la politica?

Definizioni di politica

► Le risposte alla domanda su che cosa sia la politica ci hanno lasciato un buon numero di **definizioni** che si possono facilmente rintracciare consultando i testi degli antichi classici – da Aristotele a Cicerone, da Tommaso d'Aquino a Bodin o a Altusio, da Hobbes a Locke – o di autori più moderni – da Weber [1922] a Schmitt [1932], da Easton [1953; 1965a; 1965b] a Sartori [1972], a Stoppino [1997] – ovvero delle buone storie delle dottrine politiche (ad esempio, tra le più note, quella di Sabine [1973] o di Touchard [1963]) o dizionari ed enciclopedie (per esempio, l'*International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* [Smelser e Baltes 2001] o, in Italia, il *Dizionario di politica* a cura di Bobbio, Matteucci e Pasquino [1991]).

La grande varietà di risposte riflette, da un lato, le difficoltà di caratterizzare una realtà multiforme e a volte sfuggente, dall'altro, la notevole diversità di visioni e obiettivi degli studiosi che hanno affrontato il compito. Nella prospettiva della scienza politica occorre cercare una definizione empirica, cioè capace di cogliere la realtà concreta, che indichi caratteristiche essenziali e ricorrenti, ma anche i confini, di questo ambito di attività umana. Questa definizione dovrebbe essere capace di coprire orizzonti spaziali e temporali più ampi possibili; dunque, tale da abbracciare la politica delle tribù primitive, e quella degli stati contemporanei, sia democratici che non, ma anche di cogliere quegli elementi di politicità che troviamo fuori della sfera statale, per esempio nelle grandi imprese economiche o nelle associazioni private. In questa prospettiva non interessa tanto precisare quale sia l'essenza della politica, come farebbe un filosofo [Bobbio 1991b], oppure che cosa caratterizzi la politica italiana degli anni novanta come farebbe uno storico contemporaneista, quanto trovare un filo comune tra esperienze molto diverse.

Si può iniziare cercando di immaginare la risposta che l'osservatore comune, il cittadino di oggi può dare alla nostra domanda. La politica è per lui, innanzi tutto, uno spettacolo che entra tutti i giorni in casa attraverso la televisione e, un po' meno frequentemente, la radio e i giornali. Probabilmente, la vede come un insieme di attività, discorsi, dichiarazioni, interviste, polemiche o anche trame tra politici e partiti. Comunque, come qualcosa al quale il cittadino partecipa solo al momento delle elezioni e a cui, soprattutto in questi anni, guarda con crescente estraneità e distacco.

Una prospettiva di indagine empirica

• Ma che cosa è la politica in una prospettiva empirica, e al di là della sua immagine più immediata? Per scoprirlo si può seguire una linea di indagine che comincia con il rispondere ad alcune domande essenziali intorno alla politica, quali: *chi sono i politici? quali sono le modalità tipiche di questa attività? esistono luoghi privilegiati della politica?* e *quali sono i suoi obiettivi?* Dunque, le prime domande da porre sono: **chi, come, dove e perché**.

2. Chi?

Indubbiamente, la politica si manifesta nel modo più evidente e immediato attraverso gli *attori* e i loro comportamenti. «La politica è quello che fanno i politici» potrebbe essere una comoda via di uscita al nostro problema, se non fosse per la circolarità del ragionamento. Tuttavia, a meglio pensarci, la frase non è del tutto tautologica nel contesto contemporaneo: oggi la politica è fatta in buona misura da un ceto ben individuato, quello dei *professionisti* a tempo pieno, eletti e uomini di partito, che vivono «di» e «per» la politica [Weber 1919; Michels 1911] (cfr. cap. 9). In questo contesto sembra realizzarsi una perfetta e piena corrispondenza tra la politica e un tipo di attore che nella politica mette tutte le proprie energie, spendendovi una intera vita.

Professionisti della politica

• La stessa politica contemporanea, però, per quanto dominata da politici di professione, vede anche *altri attori* sulla scena; e ciò vale ancora di più se allarghiamo il nostro sguardo al di là del semplice orizzonte spazio-temporale delle democrazie contemporanee verso altre esperienze politiche. Oltre ai politici di professione, che «vengono dalla politica» e non hanno mai fatto altro, partecipano agli stessi eventi anche altre *figure* con un lungo e significativo passato, appunto «non politico», che è stato il trampolino di lancio per l'ingresso in politica [Cotta e Best 2007]. Un'attività professionale autonoma, risorse accumulate in un'attività economica (agricola, commerciale o industriale), una notorietà raggiunta attraverso i media (i giornali e, oggi ancor più, la televisione), un posto dirigenziale in strutture associative di vario tipo, conoscenze tecnico-amministrative acquisite in forza di posizioni occupate nell'amministrazione pubblica, una posizione di comando nelle forze armate, la guida di movimenti religiosi hanno spesso fornito un ottimo punto di partenza per farsi strada nel mondo della politica. In molti casi, inoltre, esperienze e risultati conseguiti in ambiti non politici costituiscono non solo il passato di quei politici, ma addirittura continuano ad essere – in parte o in tutto – le basi e le risorse per mantenere la loro «potenza» politica. Questi attori – imprenditori, capi religiosi, militari, ecc. – non sono «politici» e basta, perché si collocano a pieno titolo a cavallo tra politica ed economia, o cultura, o società, o religione, o amministrazione, o anche altre sfere di attività.

Altri attori della politica

• In questa esplorazione, potremmo arrivare sino ad una realtà, come quella della *famiglia*, che di solito associamo ad una sfera di esperienza umana assai lontana dalla politica e del tutto privata. Eppure, per tutta una lunghissima epoca storica, gli attori principali della politica sono state proprio delle famiglie, quelle dei sovrani, da un lato, e quelle dell'aristocrazia, dall'altro. Erano persone legate da vincoli familiari e le loro vicende familiari (nascite, morti, matrimoni) a determinare una parte fondamentale delle realtà politiche di molti paesi. Seppure ad un livello più limitato, anche nell'epoca contemporanea, che pure ha quasi completamente eliminato l'ereditarietà come principio legittimo di trasmissione del potere (e, dunque, la famiglia come attore primario della politica), troviamo che i *casi di parentela* (discendente o collaterale) in eventi elettorali o nella vita di grandi organizzazioni come i partiti sono tutt'altro che scomparsi e che certe «dinastie democratiche» (i Kennedy o i Bush per citare la politica americana, i Segni o i Berlinguer per venire a quella italiana, i Ghandi in India) hanno un ruolo politico non trascurabile.

► In sostanza, *la politica non è il terreno esclusivo di azione di attori la cui identità è unicamente politica*, ma si presta ad «incursioni» molto significative di soggetti che provengono da altri ambiti e da questi traggono le loro caratteristiche e risorse precipue. In alcune realtà questi soggetti (mercanti e banchieri nelle città-stato medievali e rinascimentali; leader religiosi in alcune teocrazie del passato o contemporanee; ufficiali nei regimi militari del XX e XXI secolo) assumono addirittura un posto centrale. Ne consegue, in primo luogo, che non è possibile identificare in modo incontrovertibile la sfera della politica sulla base degli attori che la impersonano. La politica come «luogo dei politici» (intendendo questi come una sorta di specie a sé) è solo una possibilità. La politica è anche

luogo di azione di attori che non si definiscono esclusivamente come politici. Il confine tra la politica e altri mondi si rivela, quindi, difficile da determinare su questa base soltanto.

Le tipologie di attori prevalenti (e le qualità e le risorse a questi connesse) consentono però di distinguere tra «politiche» diverse. Ad esempio, una politica democratica rispetto ad una politica autoritaria; una politica a base aristocratica rispetto ad una politica tecnocratica o teocratica, e così di seguito. Sono insufficienti, invece, a distinguere tra la politica e le altre sfere dell'agire umano. Riferirsi al **chi** della politica non è di aiuto nella definizione se non nel senso che comincia a chiarire certe **ambiguità** della politica stessa.

Politica e altre sfere dell'esperienza umana

• Constatare sulla base degli scambi tutt'altro che trascurabili tra la *politica* e le *altre sfere dell'esperienza umana*, quali economia, società, religione, o burocrazia, che la politica non è una realtà impermeabile non vuole dire però che non ci siano differenze e discontinuità tra essa e le altre esperienze. Il fatto che attori economici, sociali, religiosi operino in politica e vi assumano a volte anche ruoli di primo piano non significa necessariamente che tra politica ed economia, politica e società, politica e religione, non vi siano differenze. Ce ne dà la conferma, innanzi tutto, il fatto che questi scambi non interessano in pari misura tutti i soggetti di una certa categoria. Il fatto che uno o più imprenditori acquistino un ruolo politico primario non deve far dimenticare che altri non ci riescono. Per un Berlusconi che ha successo ci sono numerosi altri magnati economici (gli Umberto Agnelli, i Nelson Rockefeller o i Ross Perot) che, tentata la via della politica, non sono andati al di là di ruoli marginali. Convertire le risorse economiche in risorse politiche è un'operazione che non sempre riesce. Un discorso simile lo potremmo estendere alle altre categorie di attori prestati alla politica che abbiamo esaminato. Questo vuol dire che gli scambi avvengono tra realtà distinte che hanno metri di valutazione diversi. Le risorse prodotte in un ambito non sono automaticamente spendibili nell'altro; devono essere convertite, e questa conversione non riesce sempre allo stesso modo.

3. Come?

Il discorso comune sulla politica suggerisce un'altra osservazione che fa riferimento al come, ovvero alle peculiarità e ai contenuti dell'agire politico. Troviamo questa indicazione, per esempio, laddove si parla di soluzione «politica» da dare ad un conflitto per contrapporla ad una soluzione militare, oppure di una scelta politica in contrapposizione ad una scelta tecnica in materia di problemi economici interni di un paese. O ancora nelle prescrizioni «qui non si fa politica» che vigono o vigevano in alcuni ambienti (per esempio, quello militare o anche in certi ambienti amministrativi, o in contesti scientifici). Questi riferimenti suppongono che la politica si distingua da altre realtà (militari, economiche, amministrative, accademiche, ecc.) per il modo e i criteri dell'agire dei suoi attori.

Un *modus operandi* non violento e dialogico...

► Di volta in volta ciò che caratterizzerebbe la politica sarebbe un «*modus operandi*» *non violento e basato sul dialogo*, contrapposto ad uno *coercitivo*; *decisioni imposte d'autorità* piuttosto che *basate sullo scambio*; il *ricorso a valutazioni di interesse pubblico* rispetto a *quelle dettate dalla razionalità utilitaristica* economica; il *carattere pluralistico* invece che *monistico e gerarchico*, o ancora il *prevalere dell'opinione e della ricerca del consenso* rispetto alla *ricerca della verità*.

In queste considerazioni vi è del vero; e in effetti anche a livello colto – si vedano, per esempio, le definizioni di Weber, Schmitt, Easton, o Sartori già citate – si fa spesso riferimento a questi aspetti per identificare la politica. Tuttavia, un approfondimento di questa prospettiva, che cerca nel «come» l'identità della politica, ci ripresenta una situazione molto simile a quella incontrata analizzando la politica attraverso i suoi attori. Se, a prima vista, sembra possibile individuare una modalità specifica della politica sulla base degli esempi fatti più sopra, un esame più attento mostra quanto numerose e diverse siano le forme in cui si esprime ciò che chiamiamo politica.

... ma non solo

• La contrapposizione, per esempio, tra un *modo politico* (cioè pacifico) di risolvere i conflitti e un *modo militare e coercitivo* ha come suo retroterra un particolare tipo di esperienza politica, quella pluralista e democratica, ma è ben lungi dal trovare corrispondenza in altre. Infatti, la violenza è tutt'altro che sconosciuta nell'esperienza politica, la quale può a volte assumere connotazioni marcatamente militaresche e coercitive. Basti pensare ai colpi di stato e ai regimi militari, ma anche alle guerre civili, guerre interne ad altissima connotazione politica, per non parlare poi di una dimensione più simbolica nella quale spesso la vita politica ricorre a metafore belliche. Così, ad esempio, nel linguaggio politico spesso ricorrono termini come «nemico», «alleato», «campagna» (elettorale), «fronte», «trincea», «mobilitazione», «bandiera», «milizia», «duce», e molti altri [Schmitt 1932]. Peraltro, la guerra stessa, lungi dall'essere qualcosa di estraneo al mondo della politica, è da considerarsi nient'altro che una modalità estrema, ma non eccezionale, attraverso la quale la politica (internazionale) si manifesta. È del tutto ovvio che la guerra nasce da problemi di natura politica, e politica è in larga parte la logica che la guida. Al massimo, dunque, siamo approdati alla distinzione tra due modi di fare politica, uno pacifico e uno violento.

• Né maggiore successo abbiamo con altri criteri di individuazione. Per esempio, la distinzione tra *comando* e *scambio* che, talora, viene proposta per differenziare la politica dall'economia. Se è vero che il comando (e l'obbedienza) hanno un posto significativo nella vita politica, non si può sostenere che essa ne abbia l'esclusività e proprio l'esperienza economica – ma anche quella familiare, scolastica o militare – ce ne danno molti esempi. D'altro canto, la logica dello scambio è tutt'altro che assente nella vita politica come emerge da studi che hanno evidenziato l'importanza delle transazioni tra politici e cittadini [Pizzorno 1978].

Il potere come risorsa politica

• Il *concetto di potere* è un altro criterio da citare obbligatoriamente in una ricerca sul modo di essere della politica [Stoppino 2001]. Un importante trattato di scienza politica [Goodin e Klingemann 1996, 7]

lo pone al centro della definizione. L'avere potere, cioè la capacità di indirizzare i comportamenti di altri soggetti nella direzione voluta, è una condizione abbastanza ovvia degli attori politici. Inoltre, nell'attività di questi la ricerca, la conquista, l'utilizzazione e la difesa del potere occupano un posto di tutto rilievo se non addirittura preminente. Tuttavia, il fenomeno del potere appare troppo diffuso e in questo senso mal si presta a delimitare una sfera specifica dell'agire umano. Quasi in ogni sfera della vita ne troviamo le tracce. Ancora, non è un caso che in genere si associ alla parola potere un qualche aggettivo qualificativo, quale politico, economico, spirituale, accademico o, nella sfera privata, paterno, o altri ancora. Questo significa, dunque, che non è il potere a caratterizzare un ambito specifico, bensì che sono i diversi ambiti a definire forme diverse di potere. E, d'altra parte, accanto al potere e al comando possiamo trovare la partecipazione e la solidarietà, come modalità altrettanto importanti di fare politica.

Violenza e coercizione

- Un'ulteriore esplorazione di esperienze considerate almeno a prima vista politiche, rivela ancora una volta una straordinaria varietà di modalità. *Dialogo*, ma anche *violenza*, *convinzione* ma anche *coercizione*, *decisione* e *non decisione*, ricorrono nella vita politica. La capacità della politica di «assorbire» moduli comportamentali derivanti anche da esperienze molto diverse appare stupefacente. Pensiamo, per esempio, all'estesa utilizzazione da parte della politica di elementi e riti religiosi: non solo nelle epoche passate, quando le incoronazioni reali erano cerimonie religiose e politiche al tempo stesso, ma persino nei periodi attuali altamente secolarizzati, come mostra la presenza di quel moderno Santo Sepolcro, che era la tomba di Lenin a Mosca, nel centro del potere del regime politico più ateo del XX secolo. E si potrebbero citare altri fenomeni che possono apparire addirittura curiosi. Pensiamo, per portare un esempio estremo, all'abbigliarsi, un comportamento che normalmente attribuiamo alla sfera della vita privata o sociale, ma non certamente alla politica. Eppure, è facile ricordare come certi tipi di abbigliamento abbiano assunto un connotato marcatamente politico. Basta pensare ai *sansculottes* della Rivoluzione francese; alle camicie di tutti i colori (rosso, bruno, nero, blu, verde) adottate dai movimenti politici e partiti dell'ultimo secolo, ai *descamisados* dell'Argentina di Perón. O, per scendere ad un livello ancor più elementare del comportamento umano, quello della gestualità, è noto come certi semplici gesti (il pugno chiuso o il braccio teso alzato) abbiano assunto valenze politiche precise.

Come per gli attori della politica, possiamo ancora una volta concludere dicendo che se è vero che certi tipi di comportamento, certe modalità di azione hanno di volta in volta una rilevanza peculiare nella attività politica, non caratterizzano però tutta la politica (rispetto a tutta l'economia, o a tutta la dimensione di libera socialità o alla religione); semmai individuano una particolare politica rispetto ad altre (ad esempio, la politica democratica rispetto a quella autoritaria, o la politica contemporanea rispetto a quella del passato).

▶ Studiare la **varietà del modus operandi** della politica è, dunque, una strada per approfondire le diversità interne alla politica.

4. Dove?

La *polis*

Il terzo quesito ci porta al cuore del problema, ed è ancora il senso comune che ci aiuta. Se ci chiediamo se esista un **luogo privilegiato** della politica, possiamo notare che proprio la radice etimologica di questo termine ci rinvia alla **polis**. Richiama la centralità caratterizzante della città nel mondo greco antico, cioè di un **ambito ben definito** all'interno del quale l'esperienza politica si colloca. E questo spazio circoscritto, anche se variamente definito ed esteso lo ritroviamo di volta in volta nella tribù, nella città-stato, nel regno, nell'impero, nello stato-nazione, nelle associazioni di stati. A questo proposito sembra proprio che si possa effettivamente individuare una differenza rispetto ad altre importanti sfere dell'attività umana, quali quella *economica*, *morale* o *religiosa*. Non che in queste la dimensione collettiva non possa essere rilevante: la vita economica è spesso racchiusa entro frontiere regionali, nazionali o di «blocco internazionale»; la vita morale e religiosa può fare riferimento a gruppi di varia natura. Ma questo aspetto appare per esse non essenziale.

Nello *scambio economico* è fondamentale il rapporto reciproco tra i beni che vengono comprati, venduti, o scambiati, e non tanto l'identità di chi compra o chi vende (se non in quanto vale a garantire il bene). Di massima, l'operatore economico è pronto a vendere e comprare da chiunque e le frontiere (*in primis*, quelle politiche) sono spesso viste come un intralcio. Il rapporto tra economia e politica è in realtà complesso. I confini politici sono spesso stati funzionali allo sviluppo economico e, in generale, l'economia si è giovata dei sostegni e delle protezioni della politica. È altrettanto vero, però, che costantemente operatori economici (dai contrabbandieri alle imprese *export oriented*) hanno cercato di «attraversare» le barriere poste dalla politica per cercare spazi di azione più ampi, pronti a intavolare commerci con tutti i «nemici» purché ci fossero opportunità di guadagno. E, quindi, sono stati bollati o condannati dai politici come traditori e speculatori. Là dove lo svolgimento della vita economica è fortemente improntato da confini è perché ci troviamo di fronte ad un'economia subordinata alla politica.

Nella *dimensione morale* è centrale il rapporto tra l'io e gli altri, più che l'aspetto collettivo. La morale, come ricorda Kant, parte dall'individuo. In campo religioso, poi, il rapporto tra l'individuo e la divinità va oltre l'appartenenza di gruppo. Questo non esclude che anche la morale e la religione possano incardinarsi in una dimensione non esclusivamente individuale: anzi, la storia ci mostra ripetutamente come questa associazione possa produrre realtà molto forti e significative (dagli stati teocratici, alle ierocrazie, agli imperi religiosi, alle religioni e morali di stato) e parallelamente contrapposizioni altrettanto forti tra gruppi diversi. Ma si tratta di nuovo di situazioni in cui la morale e la religione hanno assunto appunto connotati politici. In effetti vi è un importantissimo capitolo della storia umana del quale sono protagoniste politiche «religiose» e religioni «politicizzate». Un tale capitolo non è relegato solo nel passato con i sovrani-divinità o i sovrani-sacerdoti (dai faraoni egiziani, agli imperatori romani, e poi bizantini, ai papi-re dello stato della Chiesa), ma è presente anche

nella politica contemporanea dei regimi di fondamentalismo islamico, ed echeggia anche nella mimesi religiosa utilizzata dai regimi totalitari del XX secolo.

► Il *carattere collettivo*, cioè riferibile a uno *specifico ambito di svolgimento*, relativamente delimitato, sembra un *aspetto proprio dell'esperienza politica*. Nell'esperienza degli ultimi secoli questo porta a collegare la politica allo **stato**, tradizionalmente definito con riferimento a una determinata popolazione, a un preciso territorio e all'uso esclusivo in questo ambito della forza fisica legittima [Weber 1922]. Ma l'esperienza umana è, semplicemente, ricchissima di esperienze collettive ovvero associative e di gruppo. Dal campo del tempo libero a quello degli affetti, da quello della cultura a quello produttivo, gli esseri umani creano una molteplicità di collettività più o meno chiuse. Ci si deve chiedere allora se quelle politiche abbiano qualcosa di speciale rispetto alle altre collettività.

Il collegamento tra politica e stato

• Un'esplorazione delle realtà politiche – per semplicità limitiamoci al presente e prendiamo gli stati come entità politiche fondamentali – porta ad una prima facile constatazione: le unità politiche sono assai *differenziate*, rispetto a più di una dimensione. Lo sono certamente rispetto allo *spazio*. Si va, infatti, dalle macro-unità di estensione quasi continentale o transcontinentale, come gli Stati Uniti, la Cina, la Russia, il Brasile, a micro-unità come Lussemburgo, S. Marino o certi stati-isola dei Caraibi o dell'Oceania. E, d'altra parte, ci sono entità territorialmente definite, ma considerate solo di natura amministrativa e politicamente subordinate, come regioni, province, distretti, che sono ben più cospicue di molte unità politiche fondamentali. Un discorso analogo potrebbe essere replicato per la *dimensione demografica*. Non c'è dunque una soglia dimensionale capace di definire univocamente la politicità di una comunità.

• Grande eterogeneità troviamo anche se guardiamo ai principi intorno ai quali si definisce l'aggregazione politica. L'esperienza contemporanea ci porta ad associare la politica con la *comunità nazionale* e, quindi, la strada per circoscrivere un'entità politica sembra quella di un'identità fatta di contenuti culturali, etnici, linguistici, di tradizioni storiche comuni, che distinguerebbero gli «italiani» dai «francesi», gli «inglesi» dagli «spagnoli», e così via. Ci sarebbe dunque un che di naturale e predeterminato a fondamento della comunità politica. Ed in effetti, dall'interno della prospettiva politica nazionale, appare per lo più scontato e quasi necessario che la politica abbia quella data dimensione (l'Italia, la Francia, la Germania). Tuttavia, questa identificazione si rivela presto illusoria. Intanto, le cosiddette identità nazionali non appaiono oggi così ovvie come potevano sembrare qualche tempo fa. Piuttosto che dati naturali e incontrovertibili si rivelano, ad una più attenta analisi, creazioni artificiali e transeunti (se oggi ci sono, ieri non c'erano e domani potranno essere rimesse in discussione), in breve «comunità immaginate» [Anderson 1991]. In realtà, sono esse stesse il risultato di processi politici identificabili e non offrono, dunque, una base molto sicura su cui fondare l'essenza della politica. Per riflettere sul carattere plasmabile e manipolabile dei principi di identificazione nazionale si pensi al ruolo che ha la lingua. Se la specificità linguistica è una componente spesso potentissima dell'identità

Politica e comunità nazionale

nazionale, e lo dimostra l'interesse che gli stati nazionali prestano in genere alla standardizzazione e promozione linguistica, è vero anche che si danno identità nazionali senza specificità linguistica, come dimostra l'affermarsi di due distinti stati nazionali – Germania e Austria— nella comune area della lingua tedesca o la pluralità di nazioni nell'area ispanica estesa tra l'Europa e le Americhe, o il caso della Svizzera nazione plurilingue.

• Peraltro, esistono *entità politiche* che non si definiscono affatto in termini di identità nazionali. Per secoli un forte cemento dei più importanti aggregati politici è stata la *lealtà dinastica*. Anche se tra le loro componenti non c'era alcuna comunanza di tratti che definiremmo nazionali, cospicue realtà politiche sono state tenute insieme per secoli dalla fedeltà ad un'unica dinastia regnante ritenuta legittima. Tra i tanti casi, uno dei più significativi sulla scena europea, che ha potuto sopravvivere fino alla prima guerra mondiale nel pieno dell'era degli stati nazionali, è stato l'impero asburgico. Questo in effetti era una specie di colossale mosaico di popoli e paesi uniti dal fatto che lo stesso sovrano aveva contemporaneamente i titoli di re di Ungheria, re di Boemia, arciduca d'Austria, conte del Tirolo, e diversi altri, accumulati attraverso guerre, eredità, matrimoni ed altre vicende dinastiche. In altri casi, un *elemento di natura religiosa* costituisce il fondamento dell'aggregazione politica. È su questa base, per esempio, che il Belgio si è diviso dall'Olanda, il Pakistan dall'India; ed è in larga misura su questa base che si è formato lo stato di Israele o che si sono divisi gli stati successori della Jugoslavia. Infine, il carattere urbano di molte entità politiche del passato in Italia ed in altre parti d'Europa (ma oggi, per esempio, è il caso di Singapore) suggerisce l'importanza potenziale, come base dell'aggregazione politica, di una particolare forma di insediamento antropologico, la *città*, connotata da forti elementi economici (un mercato, certi tipi di produzione o di attività mercantile).

Entità politiche non definite in termini di identità nazionali

Dunque, elementi molto diversi possono essere utilizzati per costituire le basi di una aggregazione politica; e, ancora, elementi che in un dato momento, in una certa area del mondo sembrano essere destinati quasi «per natura» a svolgere questo ruolo, in altre epoche e in altri luoghi possono non avere questa potenzialità. È successo così che città, come Atene, Firenze, Genova, Venezia, Amburgo o Gand, e tante altre che per secoli sono stati i luoghi di unità politiche gloriose e potenti si siano trasformate in sub-unità amministrative dei moderni stati-nazione a più larga base territoriale; che dinastie si siano trasformate in semplici ornamenti un po' impolverati di alcuni sistemi politici contemporanei; che identità religiose siano ritornate nell'alveo di una dimensione strettamente spirituale e privata.

► In conclusione, **la politica è sempre legata a una collettività** ma la definizione di questa non è scontata né naturale. Anche sotto questo profilo la politica è variabile. In una certa misura può esistere anche una politica senza lo stato o al di fuori dello stato, ad esempio, nell'ambito di un'associazione o di un altro tipo di collettività. In questo senso parliamo di **ubiquità della politica**. Ma che cosa caratterizzi la politica, quali siano i suoi contenuti, al di là del riferimento ricorrente a una sede collettiva, resta ancora un quesito non risolto. A questo fine, è utile chiedersi se

Ubiquità della politica

esistano e quali siano gli *obiettivi* della politica. Se l'uomo, come viene spesso sostenuto, è un «animale teleologico» il quesito è rilevante.

5. Perché?

La politica persegue **obiettivi** propri e distinguibili che ne consentono una caratterizzazione empirica precisa? Senza dubbio, alla politica corrisponde una grande varietà di obiettivi: basta scorrere le decisioni che nel corso di un anno prende un parlamento o un governo per accorgersi della enorme gamma di fini perseguiti. E la varietà aumenta esponenzialmente se si estende lo sguardo nel tempo e nello spazio. Giustamente Weber [1922; trad. it. 1974, vol. I, 54] osservava che non vi è alcuno scopo che i gruppi politici non si siano qualche volta proposto e che non sembrano esserci fini fissati per sempre. Appare dunque difficile individuare un fine preminente proprio della politica, più di quanto non si possa fare per l'economia (l'utile) e per la morale (il bene).

Varietà degli obiettivi

▶ Esiste, tuttavia, un obiettivo minimo attribuibile alla politica all'interno di ogni tipo di entità collettiva? Secondo alcuni [Bobbio 1991b], tale fine minimo esiste ed è l'**ordine**, a sua volta mezzo per il raggiungimento di altri fini. Così, dietro la molteplicità e variabilità di attività che le entità politiche svolgono, si può scorgere tale fine nella responsabilità di assicurare l'ordine all'interno di determinati confini e, dunque, la convivenza pacifica. La possibilità della violenza intersoggettiva, immanente nella condizione umana, rende l'esigenza di assicurare un ordine pacifico un'esigenza fondamentale dell'uomo. Si può quindi dire che *un'entità diventa politica se si pone come la collettività all'interno della quale questo problema viene affrontato, anche se non necessariamente risolto.*

Una conferma di questa interpretazione la possiamo ricavare dall'osservazione della realtà.

Che per esempio l'Italia, la Francia, l'Inghilterra siano oggi comunità politiche a pieno titolo mentre il Monferrato, la Borgogna, o la Cornovaglia sono invece comunità etniche o sociali, realtà amministrative o magari entità politiche ma derivate e di secondo livello, è constatazione abbastanza evidente da non sollevare problemi. Tuttavia il discorso cambia appena allarghiamo il nostro orizzonte temporale. Basta risalire indietro di un numero sufficiente (ma variabile) di secoli per trovare un'epoca in cui il Monferrato, la Borgogna e la Cornovaglia erano entità politiche a pieno titolo. E, viceversa, se proiettassimo il nostro sguardo verso il futuro potrebbe essere ragionevole avere dubbi sulla capacità di Italia e Francia (e forse anche Inghilterra) di sopravvivere come realtà politiche di rango primario visto lo sviluppo dell'Unione europea. Che cosa possiamo ricavare da tutto questo? È chiaro che quello che fa di un determinato ambito territoriale un'entità politica primaria non sono le caratteristiche intrinseche di questo territorio o della popolazione che vive lì, ma qualcosa d'altro. Questo qualcosa d'altro si può identificare proprio nella natura delle responsabilità attribuite a queste comunità. La *responsabilità dell'ordine pacifico* che ieri toccava al marchesato del

La responsabilità dell'ordine pacifico

Monferrato o ai ducati di Borgogna e di Cornovaglia, oggi non tocca più a queste comunità ma all'Italia, alla Francia, all'Inghilterra e forse domani sarà assunto pienamente dall'Unione europea. È questo che dà o meno il carattere politico ad una collettività.

• È vero che quella politica non è l'unica risposta al problema della violenza: anche religione e morale affrontano questo problema. Ma, mentre queste lo fanno rivolgendosi alla coscienza individuale con i propri imperativi, ciò che è peculiare della politica è di farlo organizzando una *collettività* particolare e costituendo un'*autorità* che all'interno di questa si assume istituzionalmente quella responsabilità. Facendo questo la politica crea una potente forma di *coesione* e di *identità collettiva*, e contemporaneamente però una forte *separazione* verso l'esterno, cioè verso gli altri, gli stranieri, che non fanno parte di quella stessa collettività [Schmitt 1932]. La costruzione di un «noi» collettivo implica una forte distinzione rispetto ad un «loro». Non a caso nella politica hanno tanta importanza, da un lato, i *simboli di identità* e di unità e, dall'altro, i *confini*. In breve, il significato della politica viene inteso quando sede e obiettivi sono coniugati insieme.

Identità collettiva

• La conseguenza ulteriore è che la politica, definendo e delimitando un gruppo (relativamente) chiuso, tende a dividere la realtà in due: quella relativa ai *rapporti interni* alla collettività, caratterizzati dalla coesione, e quella dei *rapporti esterni*, che si instaurano con altre collettività politiche e coloro che ne fanno parte, caratterizzati invece dalla distinzione se non dall'ostilità. Il potenziale di violenza, che si vuole sopprimere all'interno del gruppo politico, rimane altamente possibile all'esterno nei rapporti tra collettività politiche. Anzi quanto più queste, per rafforzare la propria coesione interna, marcano la propria identità contrapponendosi all'altro, tanto più la guerra, cioè la violenza esterna tra comunità politiche, si presenta come una potenzialità tutt'altro che da escludersi. La politica «interna» e la politica «internazionale» si presentano, dunque, sotto segni diversi [Waltz 1979]. Il fatto che la comunità politica si collochi in un ambiente internazionale potenzialmente ostile significa anche che alla sua responsabilità dell'ordine interno si affianca immediatamente quella della difesa verso l'esterno.

▶ L'ordine come fine minimo e caratterizzante della politica ha d'altra parte una caratteristica precisa: non è un fine ultimo se non per certe ideologie; è un *fine intermedio* in vista di altri obiettivi. Strettamente legato ad esso sta la possibilità di prendere decisioni, in cui alla fine si sceglie tra alternative diverse e che hanno conseguenze sulla collettività di riferimento. Tali scelte nei fatti distribuiscono costi e benefici, materiali e non, sempre all'interno della collettività di riferimento dando contenuti **multiformi** alla politica.

L'ordine come fine intermedio

6. La definizione

L'esame dei quattro quesiti su **chi, come, dove e perché** e della relativa **ambiguità, varietà, ubiquità e molteplicità della politica** ci ha portato al

nocciolo centrale dell'esperienza politica. Dunque, la politica deve far riferimento a una **sede collettiva**, anche se questa non è necessariamente lo stato nazionale; in questo ambito, molto variabile nelle sue forme storiche, essa risolve l'esigenza fondamentale della distribuzione dei valori e delle risorse, attraverso un preventivo stabilimento dell'ordine. Questo può essere garantito attraverso strumenti prevalentemente repressivi e coercitivi, e sulla base di una rigida imposizione di conformità, secondo i moduli di una politica autoritaria e poliziesca, oppure può essere raggiunto rispettando la pluralità degli orientamenti e promuovendone la composizione attraverso il dialogo, la mediazione e gli incentivi economici, secondo i moduli di una politica liberale, democratica e socialmente includente. *L'ordine interno può essere statico e conservatore, ma può anche essere dinamico e innovatore.* E così la protezione della comunità verso l'esterno può realizzarsi attraverso la promozione di pacifiche alleanze o invece attraverso la difesa armata o addirittura attraverso l'aggressione e la conquista. Ne deriverà quindi che, all'interno della comune categoria della politica, si differenzieranno una pluralità di *politiche particolari* con tratti anche fortemente diversi.

I riferimenti alla sede, al fine minimo, alle modalità prevalenti, e agli attori significativi emergono con chiarezza all'interno dell'entità politica principale, quale ad esempio sono oggi stati come l'Italia, la Germania, la Francia e così via. Ma, seppure in maniera attenuata, possono essere utili anche in altri ambiti collettivi, associazioni, gruppi o anche imprese. Tutti questi aspetti hanno la caratteristica ulteriore di essere *passaggi intermedi* per qualcos'altro. In questo senso, come ci rivela il riferimento all'ordine o, ancora meglio e più precisamente, al controllo della violenza e ai processi decisionali, un aspetto davvero centrale della politica è proprio di essere *un mezzo* che assume i contenuti più diversi.

Una definizione sintetica di politica

▶ Se, nella prospettiva appena delineata, coniughiamo insieme chi, come, dove e perché e ricordiamo quanto sostenuto nei paragrafi precedenti, è possibile giungere a una definizione di **politica come l'insieme di attività, svolte da uno o più soggetti individuali o collettivi, caratterizzate da comando, potere e conflitto, ma anche da partecipazione, cooperazione e consenso, inerenti al funzionamento della collettività umana alla quale compete la responsabilità primaria del controllo della violenza e della distribuzione al suo interno di costi e benefici, materiali e non**. In termini più sintetici si può dire che **la politica riguarda la gestione della collettività responsabile dell'ordine pacifico**. In una prospettiva statica queste attività faranno riferimento ad una collettività esistente e che viene data per scontata; ma, in una prospettiva dinamica, esse possono proprio riguardare la costruzione di una nuova collettività o la trasformazione di quella esistente.

Elemento perspicuo della politica è che essa configura un'**invenzione umana, collettiva o individuale** spesso non voluta consapevolmente, altrettanto spesso risultato di piccoli mutamenti che si sono accumulati, o anche del caso, come accade spesso per molte altre invenzioni. Il regno dei faraoni egiziani, la *polis* greca, l'impero romano, il sistema feudale, i comuni, le signorie, la monarchia assoluta, lo stato nazionale, l'impero

cinese, il sistema castale indiano, le monarchie etniche africane, i diversi autoritarismi, la democrazia moderna (cfr. capp. 4, 5 e 6) sono alcune delle principali invenzioni che hanno definito in modo ogni volta nuovo e originale quell'insieme di attività e relativa collettività che sono la parte più rilevante della politica.

È importante aggiungere che questa definizione ci consente di risolvere anche alcuni problemi di confine. Capita spesso di usare la parola «politica» con l'aggiunta di qualificativi, quali, ad esempio, «politica aziendale», «politica accademica», o altro. Con queste espressioni si segnala che anche nella vita di organizzazioni non precipuamente politiche (economiche, scientifiche, associative) si svolgono processi che hanno elementi comuni a quelli tipicamente politici e di cui diremo più avanti. Per esempio, anche all'interno di queste organizzazioni si pongono problemi appunto politici di conquista e gestione del potere. È opportuno però sottolineare a questo punto che esistono differenze tra entità precipuamente politiche e tutte le altre. Le prime hanno compiti più accentuati ed evidenti di controllo della violenza, che rimane loro monopolio esclusivo e non solo di distribuzione di valori all'interno della società. Nelle seconde l'aspetto «politico» resterà secondario, almeno fintanto che non subiscano un vero processo di «politicizzazione» che le riduca in una situazione di dipendenza dalla vera politica (come quando un'azienda cade sotto il controllo pubblico, o il mondo accademico perde la sua autonomia).

7. Le tre facce della politica

7.1. «Politics», ovvero il problema del potere e delle istituzioni

Dopo aver definito e, quindi, caratterizzato la politica occorre procedere ad un esame più sistematico delle componenti di questa sfera dell'agire umano. Per semplicità di presentazione utilizzeremo le tre espressioni – **politics**, **policy** e **polity** – che la lingua inglese, ancora a partire dalla comune radice di **polis**, ci offre.

Politics come potere

▶ Con il primo termine (**politics**), nel quale la parte si confonde con il tutto, ci riferiamo a quello che è stato tradizionalmente l'oggetto dello studio della politica, ovvero la *sfera del potere*, inteso come la capacità di influire sulle decisioni prese dagli individui [Lasswell e Kaplan 1950, par. 5.1]. La natura del potere (quali ne siano le basi di legittimità, di quali risorse e strumenti si serva), la sua distribuzione e trasmissione (chi lo detenga e come avvengano i passaggi nella sua titolarità), il problema del suo esercizio e dei limiti (come possa essere prevenuta l'utilizzazione arbitraria ed eccessiva da parte dei suoi detentori): sono stati questi i temi classici al centro della riflessione della filosofia politica, prima, e della scienza politica, poi. Sin dai classici greci il tema del regime politico, cioè dell'architettura del potere, si colloca al centro dello studio della politica. E da allora non è più stato abbandonato.

Questa prima faccia della politica ha suscitato un enorme interesse da parte degli studiosi, cosa assai comprensibile dopo quanto abbiamo detto

sulla natura della politica. Se è vero che fenomeni di potere si trovano in molteplici altre realtà (dalla famiglia, alla scuola, all'azienda economica), in nessuna sono così centrali e critici come nella politica perché qui il potere si collega funzionalmente alla grave responsabilità che definisce la natura stessa della politica. Il peso e la potenziale forza del potere politico, le sue pretese di supremazia e le esigenze di limitarlo non si spiegano se non si tiene a mente che alla base della sua giustificazione sta un'esigenza così vitale come quella di creare una comunità pacifica, di fronteggiare e stroncare il potenziale *bellum omnium contra omnes* [Hobbes 1921] e di difendere l'ordine realizzato all'interno della comunità contro interferenze esterne. Se la quotidianità dell'esercizio del potere, soprattutto nei regimi democratici (ma non solo) si presenta per lo più sotto forme benigne e a volte addirittura futili (si pensi a tutta l'estesissima attività di assegnazione di micro-benefici finanziari, di attribuzione di posti e di riconoscimenti che tanta parte ha nella vita politica di ogni giorno) non possiamo dimenticare che al fondo – come una sorta di copertura aurea di quella moneta cartacea – rimane la possibilità del ricorso alle forme estreme di coercizione. La verifica *a contrario* della natura del potere politico la danno i momenti di crisi politica che corrispondono proprio all'incapacità di fare ricorso con successo a queste risorse estreme per fronteggiare una grave minaccia interna o esterna all'ordine pacifico. L'esperienza insegna che in questi casi, prima o poi, si arriverà ad una ridefinizione del potere politico tale da fargli recuperare quelle capacità.

Lo studio del potere si può idealmente articolare su due piani fondamentali:

Architettura del potere, attori, processi

- il primo è quello che analizza le «architetture» del potere ovvero i *regimi politici*;
- il secondo è quello che studia gli *attori* che operano all'interno di questi e i *processi* che vi si svolgono.

In via di esempio abbiamo, sul primo piano, lo studio di tutti quegli elementi – pluralità di partiti, garanzie di libertà, elezioni libere e competitive, responsabilità degli organi di governo nei confronti del popolo, e altri – che nel loro insieme concorrono a definire un regime democratico e a distinguerlo da altri tipi di regime (cfr. capp. 4 e 5), sull'altro piano lo studio dei singoli attori individuali e collettivi che operano nella democrazia (leader, partiti, gruppi di pressione, movimenti, elettori, ecc.) e delle loro caratteristiche organizzative, culturali e così via (cfr. capp. 8 e 9) e poi di tutti i processi che si svolgono all'interno della democrazia, quali elezioni, formazione e crisi dei governi, decisioni di governo e legislative, manifestazioni di protesta, e altri (cfr. capp. 7, 11, 12 e 13).

Lunga durata e mutamento

Questa distinzione ricalca solo parzialmente quella tra *elementi di lunga durata* ed *elementi più variabili* della politica. Tendenzialmente le caratteristiche di un regime politico hanno valore meno contingente, se non altro perché la loro definizione è spesso affidata a strumenti giuridici complessi (leggi fondamentali, costituzioni), ai quali è attribuito un particolare valore (in alcuni casi, specie nel passato, addirittura sacrale) e dei quali è stata resa più difficile la modificazione. Viceversa, attori e processi sono suscettibili di assumere configurazioni e contenuti

variabili (seppure entro i confini fissati da quegli elementi che definiscono il regime politico). Tuttavia, questa mutabilità non si manifesta necessariamente. Anche a questo livello si possono incontrare fenomeni di durata rimarchevoli. Partiti e comportamenti elettorali possono presentare una continuità nel tempo tale, in alcuni casi, da «scavalcare» anche trasformazioni parziali o totali del regime politico. Il caso italiano ce ne fornisce alcuni buoni esempi: vari partiti – da quello socialista a quello cattolico (seppur in questo caso con un cambiamento di nome da Partito popolare a Democrazia cristiana) – presenti nella democrazia pre-fascista si ripresentano, in sostanziale continuità con il passato, nella democrazia post-fascista dopo due opposti cambiamenti di regime. E sul piano elettorale si può segnalare il fatto che le regioni dell'Italia centrale, prevalentemente di sinistra già all'inizio del XX secolo, continuano a restarlo all'inizio del XXI. D'altra parte, accanto a casi notevoli di stabilità del regime politico nel tempo, caratterizzati semmai da processi di adattamento graduale (si pensi ai casi statunitense, inglese, svedese), si trovano casi segnati da elevata instabilità e da rivolgimenti profondi e frequenti del regime nell'arco di periodi di tempo piuttosto brevi (la Francia, sia nel XIX che nel XX secolo, la Spagna nel XIX secolo e nella prima metà del XX, l'Argentina nel XX secolo).

Per ciascuno di questi due livelli possiamo distinguere tra un *approccio di studio statico e di breve periodo* ed un *approccio dinamico e di lungo periodo*. Per quel che riguarda il regime politico gli studi di tipo statico sono essenzialmente diretti a individuare le differenze tra i diversi regimi e a mettere a fuoco la struttura interna di ciascuno (cfr. capp. 4 e 5). Gli studi di tipo dinamico si concentrano invece sulle trasformazioni di regime (dai regimi tradizionali ai regimi moderni, dai regimi non democratici a quelli democratici e viceversa) e sulla loro spiegazione (cfr. cap. 6).

Per quel che riguarda le componenti interne di un regime (e soprattutto del regime democratico che in questo testo riceve un'attenzione particolare) avremo studi sugli *attori individuali* (leader e altri componenti delle élite) e *collettivi* (partiti, gruppi di pressione) e sulle loro *caratteristiche* (reclutamento e carriere per gli individui, organizzazione e profili programmatici per quelli collettivi), sulle *istituzioni formali* come parlamenti e governi (per le quali verranno presi in esame principi costitutivi, articolazioni organizzative interne e composizione personale), e sui *processi* che li vedono coinvolti (dalle elezioni alle manifestazioni di massa, dalla formazione all'abbattimento dei governi, alla presa di decisioni). Mentre gli studi di tipo statico tenderanno a mettere a fuoco i caratteri di queste diverse componenti e le interazioni tra di esse in un dato periodo, gli studi dinamici analizzeranno come questi siano cambiati in un periodo di tempo più lungo. Per esempio, come si sia passati dai notabili ai politici di professione, dal partito parlamentare al partito organizzato di massa, come si siano bilanciate continuità e discontinuità nei comportamenti elettorali e nei sistemi di partito (cfr. capp. 8, 9, 11, 12 e 13).

7.2. «Policy», ovvero la politica nella società

Policies come programmi d'azione

All'osservatore un po' cinico e pessimista può sembrare che la politica si esaurisca interamente negli atti e nei comportamenti che riguardano la conquista e la gestione del potere. In effetti, questa sensazione può facilmente nascere quando si osservano i «politici di professione», per i quali il potere costituisce una preoccupazione costante e una molla fondamentale del loro agire. Tuttavia, ad un esame più attento, questa immagine della politica come pura lotta per il potere, per quanto colga un aspetto importante, si rivela incompleta. Nella vita politica, oltre al potere, anche un'altra «merce» gioca un ruolo importante. Si tratta di quella cospicua e variegata realtà costituita dagli innumerevoli *programmi d'azione*, provvedimenti e interventi che vengono proposti dagli attori politici e decisi nelle sedi politiche. Gli effetti di queste azioni ricadono sulla vita quotidiana dei cittadini, più o meno interessati e coinvolti che essi siano nella prima faccia della politica. Dunque, se da un lato la politica può essere sintetizzata nell'espressione «competizione per il potere», da un altro essa è **«governo»**, cioè decidere per affrontare e risolvere i problemi della comunità. Se il primo lato della politica si svolge prevalentemente all'interno della politica stessa («il Palazzo»), il secondo si presenta piuttosto come diretto verso l'esterno e potrebbe essere caratterizzato come il prodotto della politica stessa.

Eterogeneità delle politiche pubbliche

Questa seconda faccia della politica, che va sotto il nome complessivo di **politiche pubbliche** (**policies** in inglese), è estremamente eterogenea (cfr. cap. 17). Si va, infatti, da provvedimenti isolati, di rilevanza e di portata ridotta, che interessano gruppi di popolazione ed ambiti di interessi ristretti e magari con effetti ben delimitati nel tempo, a insiemi concatenati di decisioni che toccano settori molto ampi della popolazione, una gamma di interessi molto varia e configurano veri e propri programmi sistematici di intervento destinati a svolgersi nel medio e lungo periodo. A un estremo sta il provvedimento che, tanto per fare un esempio, assegna, *una tantum*, un contributo alla città di Pesaro per celebrare il Centenario Rossiniano, all'altro una riforma generale del sistema pensionistico destinata ad influenzare per decenni i redditi, le scelte economiche ed i programmi di vita di una larga fetta della popolazione e di conseguenza anche il sistema economico e sociale nel suo complesso. Da un lato, vi è la decisione di stipulare un accordo per regolare la pesca delle sardine tra due paesi, dall'altro, quella di istituire l'Alleanza Atlantica.

Indagare i processi decisionali

- Dal punto di vista della scienza politica studiare le politiche significa, innanzi tutto, analizzarne i contenuti e mettere in luce la distribuzione dei costi e benefici che esse comportano. In secondo luogo, significa indagare il *processo di decisione* nelle sue diverse fasi (dall'individuazione dei problemi alla formulazione di proposte alla decisione finale). Strettamente legato allo studio dei processi di decisione e delle loro modalità (in che luoghi politici e istituzionali e in base a quali regole si decide) è quello degli *attori* che in questi sono coinvolti (dagli attori istituzionali come il governo, ai parlamentari, ai rappresentanti degli interessi, agli esperti) e delle *relazioni* che intercorrono tra di essi. Infine, merita una specifica attenzione tutto il *processo di attuazione* delle politiche. Questa fase, che vede in gioco burocrazie pubbliche (cfr. cap. 15), destinatari delle politiche e gruppi di interesse (cfr. cap. 8), è tutt'altro che irrilevante: l'attuazione di una politica non discende, infatti, automaticamente dalla sua decisione, ma richiede la collaborazione di molti altri soggetti e può, quindi, essere facilitata, distorta o addirittura bloccata e resa inefficace.

7.3. «Polity», ovvero il problema della comunità politica organizzata

Il mondo della politica non finisce però qui: ci sono fenomeni di grande rilevanza che ci chiedono di mettere a fuoco una terza dimensione. Pensiamo per esempio a eventi degli ultimi decenni come la disgregazione della Jugoslavia o la divisione della Cecoslovacchia in due stati, o la riunificazione tedesca o l'integrazione europea, o a fenomeni come il terrorismo irlandese o basco. A questi fenomeni ne potremmo aggiungere molti altri se risalissimo indietro nel tempo (le unificazioni italiana e tedesca, la dissoluzione dell'Impero austro-ungarico, la creazione degli Stati Uniti, ecc.). Tutti questi fenomeni, anche se si sono svolti secondo modalità molto diverse tra di loro (pacifiche o violente; legali o illegali; per effetto di eventi interni o esterni e così via) sono accomunati dal fatto di essere legati al tema della **polity**, cioè della *definizione dell'identità e dei confini* della comunità politica. Essi ci mostrano con tutta evidenza che le dimensioni del gruppo politico non sono, come spesso tende a considerare chi opera dall'interno (e con una prospettiva temporale di breve periodo), un dato immutabile e «naturale», ma invece mutevole e artificiale. I cambiamenti che avvengono a questo livello non hanno la frequenza che caratterizza i mutamenti di altri aspetti della vita politica. Tuttavia, questo non deve far dimenticare che possono avvenire, e che quando avvengono hanno in genere una consistenza e una drammaticità di particolare rilievo.

Polity come definizione dell'identità e dei confini della comunità politica

- L'importanza dei confini che definiscono una **polity** è di facile comprensione. Lo suggerisce con chiarezza il fatto che questi confini sono per lo più resi estremamente visibili (e difficili da valicare) grazie a tutta una strumentazione che va da semplici segnaletiche e separazioni simboliche (bandiere, linee, ecc.) a vere e proprie barriere fisiche (mura, fili spinati, valli) o coercitive (presenza di truppe armate e pronte a sparare; armi automatiche, mine). Il loro significato assume spesso per la politica un carattere sacrale: i «sacri confini della patria» sono presentati come la linea di separazione tra due mondi dei quali uno (il proprio) è spesso identificato con valori positivi, mentre l'altro con valori negativi («i barbari»). Al di là di questi aspetti ideologici, quel che è rilevante è che al mutare dei confini corrisponde anche un cambiamento più o meno profondo della *polity*: cambiando il territorio e la comunità politica cambia anche l'ambito di vigenza dell'autorità politica, in concreto il potenziale di attuazione delle decisioni prese dagli organi politici centrali. Dal momento in cui la Slovacchia si è staccata dalla Cecoslovacchia per formare uno stato indipendente le decisioni prese a Praga dal governo e dal parlamento non hanno più

avuto efficacia nei territori slovacchi e per le persone che vi abitano. Viceversa, le decisioni prese dal governo della Germania Federale, che prima del 1989 non varcavano la linea che scende da Lubecca al Fichtelgebirge, ora arrivano fino al confine dell'Oder-Neisse con la Polonia. Ma i confini decidono anche in larga misura chi è coinvolto nel gioco della politica e come questo gioco si svolge. Passiamo i confini e cambiano il governo, il parlamento, i partiti, i gruppi di pressione, gli elettori, ecc., a volte il regime politico, la forma di governo, le regole e le istituzioni della vita politica. Attraversare un confine può voler dire passare dalla democrazia al totalitarismo, dalla libertà all'assenza di libertà, da una politica pacifica ad una politica violenta, dal bipartitismo al multipartitismo e così via.

► La terza faccia della politica, che contrassegniamo con il termine **polity**, comprende dunque tutti quegli aspetti della politica che riguardano la *definizione della comunità politica*, cioè del territorio e della popolazione che insiste su quel territorio, e *le relative strutture e processi di mantenimento e cambiamento*, dalla polizia alla magistratura, dalla burocrazia all'esercito, dall'amministrazione alla risoluzione dei conflitti privati, dalla difesa dei confini al mantenimento dell'ordine interno.

Caratteristiche variabili della *polity*

• La prima domanda che ci si pone a questo livello riguarda la *natura* e le *caratteristiche* della *polity*. Se il confinamento della vita politica entro un ambito fortemente delimitato (anche se mai totalmente chiuso a scambi con l'esterno) è un dato costante, è anche vero che le modalità di definizione di questi confini sono estremamente variabili. Ci sono *polities* ermeticamente chiuse verso l'esterno che minimizzano le possibilità di uscita (dei propri componenti) e di entrata (di attori, influenze esterne) e *polities* molto più aperte sia in uscita che in entrata. Ma le differenze riguardano anche e ancor più le basi su cui si fonda la delimitazione della *polity*. Come si definisce e che cosa tiene insieme una comunità politica? Come abbiamo già segnalato, queste domande trovano una varietà di risposte nell'esperienza politica. L'epoca contemporanea è stata dominata da un particolare tipo di *polity*, lo *stato nazionale*, che combina una cospicua armatura potestativa e burocratica per la gestione centralizzata di ampi territori e popolazioni con un forte e diffuso senso di appartenenza ad una comune identità culturale (a definire la quale intervengono elementi di tradizione storica, di identità linguistica, etnica, a volte confessionale, ecc.) [Poggi 1978]. Ma non mancano anche *polities* costruite su basi *multinazionali* (l'Impero austro-ungarico ne è stato forse l'esempio più chiaro in un passato non troppo remoto) o nelle quali un'identità nazionale complessiva convive con il riconoscimento al suo interno di identità distinte, come mostrano la Svizzera e la Spagna post-franchista. In passato, poi, la *polity* si è basata spesso più che sul senso di appartenenza orizzontale ad una comunità di uguali (compatrioti; connazionali) su *legami verticali* di dipendenza e fedeltà ad un centro di autorità durevole nel tempo (una dinastia monarchica o un potere religioso). Oggi la vicenda dell'integrazione europea mostra come, accanto a *polities* nazionali un po' «azzoppate» dai loro disastrosi conflitti reciproci, abbia potuto svilupparsi una nuova *polity* complementare e di dimensioni più vaste, basata su una comunanza di intenti (specialmente in ambito economico) più che su una preesistente identità comune.

Grado e modi del coinvolgimento degli individui nella vita della *polity* possono essere estremamente diversi. In alcune *polities* possono caratterizzarsi come partecipazione attiva di una maggioranza anche molto ampia (cfr. cap. 7). I componenti della *polity* si qualificano allora come **cittadini**. In altre invece il coinvolgimento è essenzialmente passivo e prevale (salvo che per élite ristrette) la figura del **suddito**.

La natura della *polity* non dipende, però, solo dal principio sul quale essa si fonda, ma anche dalla sua organizzazione interna. In proposito si può concentrare l'attenzione sui due poli estremi: da un lato una *polity* fortemente *centralizzata* ed omogenea, che al suo interno si basa su un unico, coeso sistema di autorità che assicura direttamente o indirettamente la gestione di tutte le questioni politiche, all'altro estremo, una *polity* a *elevato grado di decentramento* e differenziazione, che riconosce al suo interno competenze politiche più o meno estese e anche un'identità propria a comunità (stati, regioni, province) di ambito territoriale più ristretto.

Centralizzazione e decentramento della *polity*

Come per lo studio delle altre facce della politica, anche qui accanto a quello statico abbiamo un approccio dinamico. Se è vero che la *polity* non è una realtà naturale e immutabile le sue vicende – ossia come si costituisca una *polity*, cioè quello che potremmo chiamare il *polity-building*, come questa sia in grado di durare nel tempo, ma anche come se ne determinino la crisi, il crollo o la trasformazione – costituiscono un problema politico significativo. Come già si è detto, i processi di trasformazione in una direzione o nell'altra della *polity* costituiscono fenomeni di grande rilievo politico non solo per le conseguenze che hanno, ma anche per le caratteristiche intrinseche di essi. Questo settore di analisi della politica oggi riceve una nuova attenzione per effetto di quanto è successo in Europa, a Est con il crollo di quella peculiare *polity* che era l'impero sovietico e a Ovest con il graduale processo di integrazione sovranazionale europea.

I processi di costruzione/distruzione di una *polity* se, a prima vista, appaiono non facilmente distinguibili dai processi di *politics* (conquista e gestione del potere), ai quali si mescolano a volte inestricabilmente nella condotta e nelle menti degli stessi attori politici, presentano però, ad un più attento esame, delle *peculiarità* proprie.

Interfaccia tra politica interna e politica internazionale

Investendo la dimensione dell'identità di una comunità politica e dei suoi confini con le altre comunità politiche, tali processi riguardano uno spazio che sta tra *politica interna* e *politica internazionale*.

• Quando una comunità politica si espande (si pensi al passaggio nel XIX secolo dal Regno di Sardegna all'Italia o dalla Prussia alla Germania), ma anche quando si contrae (si pensi alla vicenda dell'Impero austro-ungarico all'inizio del XX secolo o della Jugoslavia alla fine dello stesso secolo) inevitabilmente si pongono problemi di rapporti e di equilibri nell'arena politica internazionale con altre comunità politiche che, in questi processi, possono sentire una minaccia oppure trovarvi delle opportunità. D'altra parte la costruzione e il mantenimento, o viceversa la crisi e la distruzione di una *polity* hanno a che fare in misura significativa con le capacità di azione e con i successi o gli insuccessi sulla *scena internazionale*. Il Regno di Sardegna non avrebbe così facilmente realizzato l'unità d'Italia senza le alleanze internazionali abilmente costruite da Cavour, e il crollo dell'Au-

stria-Ungheria è direttamente riconducibile alla sua *débâcle* internazionale nella prima guerra mondiale.

• Allo stesso tempo, però, sono fondamentali per questa faccia della politica gli *aspetti interni*. Un ruolo particolarmente importante ai fini della costruzione di una *polity* e della sua conservazione l'hanno certamente i meccanismi simbolici [Edelman 1964; Fedel 1991]. Lo sviluppo del senso (più o meno forte, più o meno attivo) di appartenenza ad una stessa comunità da parte di centinaia di migliaia/milioni di individui, richiede la produzione di simboli unificanti di forte presa affettiva. Una buona esemplificazione la ricaviamo dalla storia della costruzione degli stati nazionali: un imponente armamentario simbolico fatto di bandiere, inni, cerimonie, monumenti, luoghi della memoria, eventi storici e personaggi emblematici estratti (e per lo più trasfigurati) dal passato, ha accompagnato e fortemente sostenuto questa vicenda. Accanto agli elementi simbolici non vanno poi trascurati quelli materiali. Tenere insieme una *polity* suppone lo sviluppo di «tecnologie potestative» capaci di assicurare il mantenimento dell'autorità al suo interno e, dunque, adeguate alle dimensioni e caratteristiche della *polity*. I grandi stati nazionali europei sono stati possibili grazie allo sviluppo, al centro di essi, di apparati potestativi dinastico-burocratici capaci di imporre con successo l'autorità su tutto il territorio [Poggi 1978]. Il crollo dell'impero sovietico, con il distacco degli stati satelliti e persino di pezzi significativi dell'Unione Sovietica, trova la sua spiegazione nella crisi di quel particolare tipo di tecnologia del potere che era stato il partito bolscevico e della sua capacità di tenere insieme una *polity* così estesa e complessa.

I simboli della *polity*

In conclusione, una comprensione piena della realtà politica richiede che tutti e tre gli aspetti, *politics*, *policy* e *polity*, siano presi in considerazione. Anche se all'osservatore può sembrare che in un dato momento una o l'altra di queste facce sia assente, uno sguardo più attento permetterebbe di scoprire che quell'aspetto della politica non è ben visibile in quel momento semplicemente perché non costituisce oggetto del contendere, ma lo è stato nel passato ed è suscettibile di ridiventarlo nel futuro.

8. Come cambia la politica?

Se guardiamo al passato, la vicenda dell'Italia e quella degli altri paesi occidentali, per non parlare di paesi più lontani, ci mostra un'abbondanza di mutamenti che investono tutti e tre gli aspetti della politica. Per enumerare i cambiamenti intervenuti nel modo di definire la comunità politica e i suoi confini, nelle istituzioni e nei loro rapporti, nella natura e nelle caratteristiche specifiche degli attori politici e dei loro comportamenti, nei contenuti e nella portata delle politiche anche solo degli ultimi due secoli ci vorrebbe un'intera biblioteca. Ma se volessimo cercare di riassumere drasticamente questa enorme varietà di fenomeni potremmo parlare di **tre grandi linee di trasformazione della politica** che nell'ambito della *polity*, della *politics* e della *policy* hanno caratterizzato gli ultimi duecento anni. Pur con tutte le varianti nazionali, le interruzioni e le battute d'arresto

Le tre grandi linee di trasformazione della politica

si può dire che la costruzione dello **stato nazionale**, la nascita e il consolidamento della **democrazia** e lo sviluppo di un sistema di **welfare state** universalistico esprimono sinteticamente nei tre rispettivi settori la vicenda evolutiva della politica moderna.

Questo lungo ciclo di sviluppo e l'importanza dei traguardi raggiunti portano qualche volta a indulgere nell'idea che si sia prossimi per la politica ad una sorta di «fine della storia». Ma un esame delle tendenze più recenti della politica ci conferma che anche oggi le potenzialità di mutamento sono tutt'altro che destinate ad esaurirsi.

▶ Lo vediamo in primo luogo sul piano della *polity*. È vero che il **processo di diffusione degli stati nazionali** sembra proseguire e, dopo il crollo degli imperi coloniali, quello di un impero transnazionale di partito (l'Unione Sovietica) gli ha dato un'ulteriore spinta.

Diffusione di stati nazionali

• Tuttavia fenomeni come **l'integrazione europea**, lo sviluppo di organismi internazionali e sovranazionali, l'affermarsi di principi di «ingerenza umanitaria», e così via, segnalano una contemporanea spinta verso una limitazione della sovranità esterna degli stati.

Integrazione europea

• Su un altro fronte il crescente emergere di **spinte regionaliste e autonomiste** suggerisce che anche la sovranità interna può essere sfidata e limitata, e addirittura che le dimensioni raggiunte da alcuni di questi stati potrebbero essere destinate a importanti revisioni.

Spinte autonomiste

• Inoltre, mentre il modello classico dello stato nazionale prevedeva la chiara preminenza di un livello di governo – quello centrale – rispetto al quale gli altri si collocavano in posizione subordinata, si diffondono oggi assetti caratterizzati dalla **coesistenza di livelli di governo** diversi tra loro ma non gerarchicamente ordinati.

▶ Sul piano della *politics*, poi, e in particolare della **definizione del regime politico** sembra sì netta la tendenza verso l'affermazione della democrazia: ne sono una buona prova le transizioni già concluse o ancora in corso in tutti i paesi latino-americani, segnati in passato da dittature militari e civili di vario tipo (capp. 5 e 6), nella gran parte dei paesi post-comunisti dell'Europa orientale, dell'ex Urss, e nei Balcani, o ancora in Asia e certe aree dell'Africa. Tuttavia, proprio nel momento del trionfo di questa forma di regime politico, non si sfugge alla sensazione che anche il cammino di sviluppo della democrazia incontri limiti e possibilità di involuzioni. In molti paesi di consolidata democrazia il livello di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica (cfr. cap. 7) non solo non cresce, ma sembra anzi diminuire, e altrettanto vale per il livello di soddisfazione e fiducia nei confronti delle istituzioni della democrazia (parlamenti, governi, partiti). Inoltre, indebolitasi la minaccia degli oppositori del regime democratico, diventa più facile riconoscere i limiti della democrazia reale rispetto agli ideali ai quali essa stessa si richiama e sfatarne certe interpretazioni più mitologiche. La sovranità popolare, ovvero il controllo dei cittadini sul potere, si realizza nella pratica quotidiana in misura certamente tutt'altro che piena. Lo sviluppo di gruppi di pressione altamente organizzati e dotati di potenti risorse (economiche, di comunicazione, o altre) inevitabilmente limita il ruolo degli individui comuni, che sono alla base della democrazia. Il rafforzamento di oligarchie che magari utilizzano

Tendenza all'affermarsi della democrazia

il populismo per manipolare le masse, ne è una possibile conseguenza. Non possiamo quindi escludere che le democrazie di oggi siano destinate a cambiare e anche sostanzialmente.

Il ripensamento del *welfare state*

▶ Quanto al livello della *policy*, il **welfare state**, la cui crescita fino a qualche anno fa sembrava inarrestabile, deve far i conti con crescenti ripensamenti. L'emergere di certi suoi effetti perversi, il cambiamento delle dinamiche demografiche, l'intensificarsi della concorrenza internazionale, hanno cominciato a scuotere i precedenti assetti. Dal settore pensionistico a quello sanitario le proposte orientate a ridurre il ruolo dello stato e a restituire ai privati una parte di responsabilità vanno intensificandosi. In un altro importante settore di *policy*, quello delle politiche economiche, lo sviluppo dello stato interventista subisce la sfida rinnovata del mercato. Le politiche di privatizzazione smantellano molti dei tradizionali strumenti di intervento dello stato nell'economia (cfr. cap. 17). Dunque il lungo ciclo della «politicizzazione», cioè dell'espansione della politica nella vita sociale ed economica, sembra lasciar intravedere la possibilità di una inversione di tendenze e di un processo di «depoliticizzazione», cioè di riduzione della sfera della politica.

Anche se non è facile prevederne i percorsi futuri, la storia della politica non è dunque finita.

Per approfondire

Aristotele, *La politica*, Roma-Bari, Laterza, 1977.
Bobbio, N., *Politica*, in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, *Dizionario di politica*, Milano, Tea, 1991.
Sartori, G., *Che cosa è «politica»*, in «Rivista italiana di scienza politica», 1972, ora in G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1987.
Schmitt, C., *Le categorie del «politico»*, Bologna, Il Mulino, 1972.
Stoppino, M., *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè, 2001.
Weber, M., *Economia e società*, Milano, Ed. di Comunità, 1974.

Domande

- Che cosa è la politica?
- Chi sono i principali attori politici?
- Che cosa distingue la politica da altre esperienze umane come l'economia, la morale, la religione?
- Che rapporto c'è fra politica e confini?
- Quali sono gli aspetti principali della politica?
- Che cosa si intende per *politics*?
- Che cosa è una *policy*?
- Che cosa vuol dire *polity*?
- Come è cambiata la politica negli ultimi 200 anni?
- Come sta cambiando oggi?

Metodologia della ricerca politica

Capitolo 2

Dopo aver definito che cosa sia politica e averne evidenziate complessità e articolazione, risulta ancora più evidente la necessità di indicare con la maggiore precisione possibile **che cosa sia scienza**. Infatti, è proprio partendo dal sostantivo «scienza» che è concretamente possibile studiare l'aggettivo «politica», ovvero il complemento di specificazione se si preferisce la dizione «scienza della politica». Quando riferita alla politica, «scienza» è in prima approssimazione lo **studio empirico** dei temi suggeriti appunto dalla «politica» e, dunque, la successiva e ovvia domanda è quali siano le procedure scientifiche da seguire e privilegiare per studiare la politica. All'individuazione e alla presentazione di tali procedure è dedicato il presente capitolo. A questo fine si può cominciare dal primo indispensabile passo, la formulazione dei quesiti di ricerca a cui siamo interessati.

1. Come formulare un quesito di ricerca

Che cosa spiega un risultato elettorale in un certo paese; è stato raggiunto il consolidamento democratico in un altro paese durante un dato periodo; come si spiega una certa decisione presa dal Parlamento europeo; come un certo gruppo di pressione riesce ad affermare gli interessi dei propri associati; quali sono gli interessi più efficacemente rappresentati nel parlamento italiano in certi anni; qual è l'organizzazione di un certo partito di destra in un certo paese durante un dato periodo? A voler elencare, anche solo parzialmente, i diversi, numerosi quesiti di ricerca concretamente emersi in Italia e in altri paesi su tematiche politiche gli esempi potrebbero continuare per pagine.

Proprio gli esempi fatti e quelli ulteriori possibili suggeriscono un primo importante punto: pur con certe variazioni, per formulare un buon quesito di ricerca bisogna attenersi ad alcuni, precisi **criteri**. I cinque principali, quelli dai quali non si può prescindere, sono i seguenti: *attenzione e interesse al problema, rilevanza del tema, conoscenza della lettera-*

Criteri per la formulazione di un questito di ricerca

tura, formulazione precisa, controllabilità empirica della formulazione. È sufficiente l'enunciazione dei criteri richiesti per capire subito come «il primo passo» in effetti sia il risultato di un percorso, talora lungo, già compiuto e, in ogni caso, un momento centrale e decisivo in qualsiasi ricerca.

• 1) *Attenzione e interesse al problema* che si vuole studiare comportano una sensibilità specifica e una scelta del tutto individuale del ricercatore. Derivante spesso da interessi scientifici personali e propensioni individuali, l'aspetto essenziale a cui tale criterio rinvia sono proprio i valori e gli atteggiamenti di fondo del ricercatore stesso sul tema scelto. Da questo vengono, molto spesso, proprio le motivazioni più genuine e forti a compiere quelle ricerche di cui il quesito è il punto di partenza. Ma questa osservazione ci suggerisce anche come sia sostanzialmente errato volere prescindere da o ignorare quei valori. Riducendo all'essenziale un dibattito protrattosi per decenni e con forti implicazioni per il modo stesso di fare ricerca, la posizione più corretta è stata enunciata da Bobbio molti anni fa [1971, 376-379] e si può riassumere nella *avalutatività, virtù dello scienziato*. Più precisamente, argomenta Bobbio [*ibidem*, 377], «l'avalutatività è la virtù dello scienziato, come l'imparzialità è la virtù del giudice: a nessuno verrebbe in mente di suggerire a un giudice che, essendo difficile essere imparziale, tanto vale non esserlo». E aggiunge: uno studioso che voglia fare ricerca seriamente «fa uso di tutte le tecniche di ricerca che gli permettono per quanto è possibile di eliminare quell'universo del pressappoco in cui si insinuano più facilmente le valutazioni personali». Dunque, l'espulsione delle proprie preferenze politiche e più in generale dei propri valori dalla ricerca empirica è in sostanza un obiettivo da perseguire. Tuttavia, da una parte, il ricercatore non riuscirà mai a – forse in qualche caso non vorrà neanche – eliminare tutti i diversi aspetti del proprio mondo culturale (preferenze, gusti, atteggiamenti anche impliciti, modi di pensare, e non solo valori e credenze); dall'altra, rimane importante fare ricorso a **tecniche di analisi** ovvero ad insiemi di regole costruite anche per massimizzare l'oggettività dell'argomentazione scientifica. In questo senso, perfino le spiegazioni e le conclusioni della ricerca possono far supporre che vi sia in esse una reiterazione implicita di credenze e valori, ma l'importante è l'uso corretto di tecniche di analisi.

Scienza e avalutatività

Tecniche di analisi

A queste considerazioni essenziali, ne va aggiunta un'ulteriore a mo' di conclusione parziale: rispetto ai decenni passati la discussione su credenze e valori oggi sembra relativamente meno importante in quanto vi è stata una generale convergenza verso i valori liberali e democratici della grande maggioranza degli studiosi. Ciò riflette, innanzi tutto, quanto è avvenuto a livello di massa, almeno nel mondo occidentale, e rende più frequente e possibile una certa dose di conformismo nell'elaborazione della domanda e in tutti i successivi passaggi della ricerca, conclusioni comprese; ma sconta anche una caratteristica propria di molti studiosi della disciplina che sarà ricordata nel prossimo capitolo: la loro appartenenza – di massima – a un ventaglio di posizioni politiche e credenze abbastanza limitato che abbraccia concezioni e mentalità liberal-democratiche.

• 2) Un secondo criterio, questa volta oggettivo, che aiuta a formulare un buon quesito della ricerca è la *rilevanza del tema*, cioè la potenzialità anche lontana che una ricerca possa costituire la base per decisioni politiche oppure possa influenzare le opinioni politiche e le posizioni di élite o gruppi ampi di persone o, comunque, riguardi anche solo indirettamente un numero assai ampio di persone. Anche se non sempre viene accettato da tutti gli studiosi, con l'adozione di tale criterio si vorrebbe superare un problema che gli studi sulla politica in anni passati hanno avuto, cioè l'impiego di notevoli risorse di intelligenza, ma anche economiche, nel fare ricerca su aspetti molto limitati e politicamente poco significativi. Al contrario gli autori classici, ma anche numerosi studiosi recenti, insegnano a indagare su temi e quesiti che abbiano importanza per la vita collettiva, per il futuro della politica nazionale o internazionale. Come si vedrà nei capitoli sul mutamento democratico e sulle politiche pubbliche, questi settori si sono maggiormente sviluppati, almeno in termini quantitativi, poiché sono i settori nei quali abbondano temi politicamente molto rilevanti, da quello del consolidamento democratico ai canali e attori della rappresentanza, alle diverse riformulazioni dello stato sociale.

Temi rilevanti

• 3) Terzo, nel formulare il quesito di ricerca è inevitabile il ricorso a quanto si sa già sul fenomeno potenzialmente oggetto di indagine e, dunque, come si usa dire, alla *letteratura esistente in materia*. Tale aspetto viene qui considerato come terzo, ma può essere concretamente il primo specifico punto da cui si parte. Anzi, di frequente capita che uno studioso, magari giovane, si interessi a un tema anche importante in quanto lo conosce attraverso una ricerca pubblicata o comunque una qualche pubblicazione reperita in biblioteca ovvero un seminario di studio o anche una lezione piuttosto che sulla base di uno stimolo che gli viene direttamente dalla realtà che gli sta intorno. La conoscenza del fenomeno, acquisita attraverso gli studi su di esso, aiuta a ripensarlo criticamente, a sapere che conoscenza se ne ha sulla base di quali dati per quali unità di analisi. Una ricerca su un fenomeno nuovo non ha i vantaggi impliciti in quello che sopra si è sostenuto, ma ha altri possibili vantaggi a cominciare dall'originalità passando per una conoscenza ancora attraverso la letteratura di fenomeni simili o precedenti e connessi a quello a cui si è interessati. Dunque, da qualunque parte si guardi al problema la conoscenza delle precedenti ricerche è una parte essenziale per definire su che cosa più precisamente fare ricerca, e spesso anche come.

Lo stato della ricerca

• Due ulteriori criteri da rispettare riguardano 4) la necessità che al quesito sia data una *formulazione precisa* e 5) che tale formulazione sia empiricamente analizzabile fino a giungere a *spiegazioni controllabili* del fenomeno. Un quesito empiricamente preciso richiede l'indicazione sia dello spazio in cui è collocato il fenomeno sia dell'arco di tempo a cui ci si vuol riferire, ma presuppone anche che si abbiano ben chiari i significati dei termini usati. Giungere a una formulazione del quesito che consenta un'analisi empirica è parimenti indispensabile perché si possa parlare in qualche modo di «scienza», ma questo significa in concreto non porre quesiti e, magari, implicitamente ipotesi suggestive ed affascinanti ma

Una formulazione empirica

prive di ogni potenziale riscontro empirico. Ovviamente rispettare questi criteri non è sempre semplice, soprattutto perché tutto questo può significare porre dei limiti alle conoscenze, impoverendo le possibilità che si potrebbero invece avere: la precisione empirica può avere dei costi nel limitare l'orizzonte delle conoscenze. La risposta più fondata a queste osservazioni è che l'alternativa, cioè cercare di allargare le conoscenze ponendosi problemi che superano gli steccati empirici, è solo apparente. Non vi è, infatti, conoscenza in qualche modo «scientifica» senza riferimenti e, poi, controlli empirici quando si passa ad ipotesi e spiegazioni. Ciò non vuol dire, d'altra parte, che l'unica forma di conoscenza esistente sia quella scientifica. Inoltre, se è opportuno che i quesiti di ricerca si attengano ai criteri sopra indicati, può essere altrettanto opportuno in diverse occasioni porsi ulteriori e rilevanti problemi e magari cercare risposte anche solo speculative. Dovrebbe trattarsi, comunque, di momenti ulteriori di analisi, quando la ricerca empirica vera e propria è già stata fatta ed alcuni risultati conseguiti.

Ancora in questa prospettiva non si può dimenticare che il progresso della conoscenza è fondato anche sulla capacità del ricercatore di «inventare» modalità di ricerca empirica in ambiti che non sembravano conoscibili empiricamente, allargando di conseguenza le nostre conoscenze in quei settori. La diffusione dell'analisi degli atteggiamenti a livello di massa attraverso sondaggi mostra proprio questo. Molti anni fa l'adozione dei sondaggi per indagare la cultura politica dei cittadini ha significato un'enorme espansione delle conoscenze, con tutta una serie di risvolti concreti, innanzi tutto a livello elettorale.

► Per capire meglio i cinque diversi criteri appena illustrati si può proporre l'*esempio di una ricerca elettorale*. Si può partire dall'individuazione di un fenomeno per cui si abbia un notevole interesse, appunto ad esempio il comportamento politico degli elettori italiani. Che il tema sia rilevante vi sono pochi dubbi soprattutto quando vi siano elezioni imminenti o quando vi siano stati mutamenti profondi in quell'ambito, in grado di cambiare i risultati elettorali dei prossimi anni o anche lustri. Le diverse ricerche, già pubblicate sul tema, suggeriscono conoscenze ed ipotesi sul problema, ma ci dicono anche che vi sono lacune conoscitive a proposito del comportamento dei giovani. Queste indicazioni spingono a precisare il quesito facendo riferimento ai giovani italiani con più di diciotto anni e meno di trenta e al loro comportamento nelle elezioni del 1992, 1994, 1996 e 2001. Se, però, a questo punto non si ricorresse alle interviste o a un qualche sondaggio il quesito non avrebbe risposte, il fenomeno non sarebbe conoscibile, e in questo senso non potrebbe essere oggetto di ricerca empirica vera e propria, ma solo di speculazioni astratte dettate dalle fantasie ovvero simpatie o ancora, nel migliore dei casi, esperienze personali dello studioso. L'esistenza di tecniche di analisi come quella appena menzionata permette, invece, di dare una risposta empirica. Per di più un sondaggio ricco e articolato potrebbe fare emergere una spiegazione più o meno complessa del comportamento elettorale giovanile italiano negli anni considerati, come è in effetti avvenuto in altre ricerche simili condotte in altri paesi oppure in Italia, ma per altri periodi.

Questo esempio fa capire come con la formulazione di un quesito di ricerca siamo già abbastanza avanti nel nostro percorso conoscitivo, ma può avvenire che proprio le prime analisi ci spingano a riformulare o a focalizzare meglio la ricerca con un tipico procedimento di avanti-indietro. In ogni caso, proprio i problemi posti da questo primo essenziale passo hanno dimostrato l'importanza di definire e poi usare i concetti empirici alla base della ricerca. Ad esempio, come definiamo un giovane elettore oppure che cosa è un'elezione democratica? Che cosa è comportamento politico? Solo quello elettorale? Un concetto empirico deve in qualche modo tradursi in qualcosa di rilevabile nella realtà e per fare questo occorre ricorrere a qualche forma di *operazionalizzazione*. Un'attenzione maggiore alla realtà che studiamo ci farà subito rendere conto della sua ricchezza e varietà. Di qui il necessario ricorso a classificazioni e tipologie e, poi, ad ipotesi che mettono in relazione il fenomeno studiato o certi suoi aspetti ad altri fenomeni o aspetti di essi. Ancora, il controllo empirico delle ipotesi con uno dei metodi di controllo della realtà empirica per noi disponibili (statistica, metodo sperimentale, comparazione e studio del caso). Infine, la formulazione di spiegazioni oppure la proposta di teorie che offrono proposizioni connesse empiricamente ben definite o anche più semplici interpretazioni di un certo caso, quando non si sia riusciti ad effettuare dei controlli empirici più precisi ed approfonditi.

L'operazionalizzazione di un concetto

Quelli appena delineati sono i principali problemi e gli ulteriori passi che il ricercatore deve compiere per ridurre «quell'universo del pressappoco» che deve essere l'obiettivo principale di ogni impresa «scientifica». A un'illustrazione un po' più dettagliata e precisa di essi è dedicato il resto del capitolo, proprio con lo scopo di fare capire meglio che specie di «scienza» sia possibile nella ricerca politica. In questo senso sarà inevitabile una riflessione finale anche sulle prospettive di applicabilità che i risultati di quelle ricerche possono avere.

2. I concetti empirici

Già la formulazione del quesito di ricerca comporta una qualche idea sui termini essenziali usati in esso. Ovviamente questo non è sufficiente. Occorre ricostruire gli aspetti essenziali della realtà che ci interessa e che vogliamo studiare. In questo senso, i tre elementi da precisare per ogni **concetto** sono *il termine usato, il significato connesso* e *gli oggetti o referenti empirici* a cui si applicano termine e significato. Un vero e proprio triangolo (cfr. fig. 2.1) in cui i lati vanno ben precisati altrimenti si formulerebbe un concetto ambiguo se la connessione univoca tra termine e significato non è ben fissata e chiara, oppure un concetto vago se non è precisato l'oggetto empirico a cui il significato si riferisce, o ancora un concetto banale o disordinato se il significato non è ben articolato e organizzato rispetto al termine e ai referenti [Sartori 1984, 34]. Ad esempio, al termine «partito politico» si attribuisce il significato di «coalizione di individui che cercano, attraverso mezzi legali, di controllare l'apparato governativo» [Downs 1957; trad. it. 1988, 56 e cap. 9] e si riconoscono

Gli elementi di un concetto

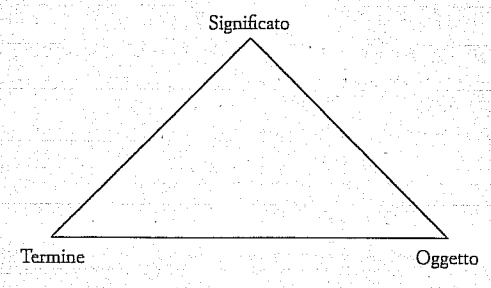


FIGURA 2.1 Il triangolo del concetto.

come referenti empirici entità con quelle caratteristiche, come il Labour Party o il Partito conservatore inglesi oppure Forza Italia o i Democratici di sinistra in Italia.

2.1. Come definire un concetto

Queste indicazioni portano forse a suggerire regole a cui attenersi per definire un concetto? In senso proprio regole del genere non esistono. Abbiamo, innanzi tutto, *diverse definizioni*: quelle *dichiarative o analitiche* sono descrizioni dell'uso di un certo termine in base a un controllo empirico; quelle *stipulative* creano un nuovo significato in qualche modo utile ai fini di una qualche teoria; quelle *esplicative*, in parte dichiarative e in parte stipulative, riprendono l'uso più o meno corrente di un concetto senza eliminare la formazione di un significato teoricamente utile rispetto a una nuova realtà osservata [cfr. Bruschi 1999, 68].

▶ Nell'esperienza di ricerca, tuttavia, la raccomandazione più importante rimane quella di attenersi all'*ancoraggio storico* e all'*ancoraggio terminologico* [Sartori 1975, 7-8].

Uso storico

• Con *ancoraggio storico* intendiamo semplicemente il riferimento all'uso storico e concreto fatto da diversi studiosi, ad esempio, per concetti importanti come coercizione, autorità, autonomia, società civile, stato o altri; comporta la conoscenza da parte di chi usa una certa parola delle vicende del passato a cui quella parola è legata.

Radici terminologiche

• L'*ancoraggio terminologico* comporta il legare il termine alle radici latine o greche e, di nuovo, in questo senso ad un significato da queste derivanti. Se è ragionevole supporre che così facendo si finisce per privilegiare le definizioni descrittive o dichiarative, è altrettanto corretto dire che nuovi termini e conseguenti definizioni speculative o maggiormente speculative deriveranno da nuovi fenomeni quando essi esistono effettivamente.

Il riferimento a concetti affini

▶ Un altro suggerimento per una *corretta definizione empirica* viene ancora da Sartori [1984, 51-54] e prevede che quando si definisce un concetto empirico si tenga conto anche dei significati attribuiti ai *concetti affini*, ovviamente sulla base dei due ancoraggi sopra indicati. Si tenga,

cioè, presente che qualsiasi definizione non viene data in un vuoto e deve essere sempre collegata ai diversi concetti contigui che fanno parte dello stesso campo semantico. I vantaggi concreti di questo modo di procedere sono almeno due.

• Il primo è che in questa maniera una ricerca che, poi, proponga relazioni e possibili spiegazioni di fenomeni affini può essere articolata con assai maggiore chiarezza. Ad esempio, se definiamo e opportunamente distinguiamo *consolidamento democratico* e *stabilità politica* (cap. 6) possiamo capire meglio proprio le relazioni tra processo di consolidamento e una delle sue conseguenze, appunto la stabilità nei casi empirici studiati.

• Il secondo è che non viene svolto un lavoro superfluo con duplicazioni di significato o referente. Se definiamo il consolidamento nello stesso modo in cui nella letteratura specializzata è di solito definita la stabilità abbiamo fatto un lavoro di cui non c'era bisogno in quanto il secondo concetto sarebbe stato sufficiente per la nostra ricerca. In questo senso, quindi, è opportuno che non vi siano sovrapposizioni di significato fra termini ovvero concetti diversi, anche per non sovrapporre i connessi referenti empirici.

▶ Un corollario di questo suggerimento e di quelli precedenti è che non vi possono essere né sinonimi ovvero diversi termini con lo stesso significato né omonimi, cioè la stessa parola impiegata con significati diversi. Questo corollario evidenzia una *differenza sostanziale tra linguaggio comune*, che invece ha sinonimi e omonimi, *e linguaggio speciale o «scientifico»* che appunto pretende di fare di ogni termine un concetto con un proprio significato ben definito e precisi referenti empirici. In questo senso il lavoro necessario sui concetti empirici che pone anche le basi del linguaggio scientifico non va visto come un'opera individuale e solitaria di uno studioso chiuso nel suo studio, ma il risultato collettivo del lavoro consapevole di un gruppo con una certa specializzazione disciplinare.

Differenza tra linguaggio comune e linguaggio scientifico

2.2. Connotazione e denotazione

Concretamente, dunque, ed avendo ben presenti tutte le osservazioni e soprattutto i suggerimenti sopra indicati, che cosa vuol dire formulare un **concetto empirico**? Qui, di nuovo, come nel caso della formulazione del quesito della ricerca, il riferimento alla *letteratura* anche sui fenomeni contigui a quello studiato è essenziale e può risparmiare, almeno in parte, tutti gli errori sopra menzionati di ambiguità, vaghezza, banalità, superfluità del lavoro fatto. In questa prospettiva sarà inevitabile, precisando il significato del concetto, fissarne le dimensioni e le caratteristiche essenziali ovvero le proprietà, che precisano e delimitano la sua **connotazione** o intensione. Ancora in questa prospettiva sarà altrettanto inevitabile fissare la **denotazione** complessiva, nota o attesa, ovvero l'estensione empirica posseduta dal concetto in esame, cioè gli oggetti a cui il concetto si riferisce, i suoi referenti empirici. Tornando al concetto «partito politico», la sua connotazione sarà, ad esempio, precisata dall'essere un'istituzione formata da un insieme di persone, più o meno organizzate, che sono al

Proprietà ed estensione empirica

centro delle elezioni con il reclutamento dei candidati, la formazione di liste, la partecipazione alla campagna elettorale, al centro del governo nel parlamento o nel gabinetto dei ministri o in altre sedi decisionali informali ai livelli centrale e locali, al centro della formulazione delle politiche nei settori più diversi e disparati. Evidentemente si tratta di una connotazione complessa a cui corrisponde una denotazione più semplice che individua nei diversi sistemi democratici gli attori istituzionali a cui quelle proprietà connotative si applicano.

I concetti empirici, ovviamente, una volta formulati con la loro denotazione e connotazione, ci permettono di precisare quale sia l'**unità di ricerca**, cioè l'oggetto della nostra ricerca. Appunto, ad esempio, elezioni, partiti, governi, una certa politica pubblica, e così via. Ci dicono anche quali siano le **proprietà**, cioè le caratteristiche o meglio le dimensioni delle unità che sono state scelte come parti essenziali della ricerca.

Le scale di astrazione

Connotazione e denotazione sono, infine, molto importanti per individuare il *livello di generalità* di un concetto. In questo senso, denotazione e connotazione diventano i criteri guida nell'uso di **scale di astrazione**: l'aumento della connotazione, cioè delle caratteristiche di un concetto, comporta che esso si potrà applicare a un ambito empirico di oggetti maggiormente ridotto. La logica vuole, infatti, che alla crescita della connotazione diminuisca la denotazione e viceversa. Ovviamente la scala di astrazione può essere percorsa anche nel senso inverso, cioè da concetti più particolari a concetti più generali. Di nuovo, l'esempio del partito politico può aiutare a capire meglio l'uso, e l'importanza, della scala di astrazione. Se, infatti, alle caratteristiche sopra indicate aggiungiamo specificandola la dimensione ideologica – in quanto ci interessa per una ricerca sul tema – e la precisiamo indicando valori e mentalità di estrema destra, il concetto ottenuto è quello di partito politico di estrema destra e la corrispondente denotazione sarà molto ridotta in quanto non saranno più referenti empirici validi tutti gli altri partiti di centro e sinistra. Parimenti se eliminiamo certe caratteristiche dal concetto di partito – ad esempio, partecipazione diretta alle elezioni e al governo – allora ci possiamo spostare a un concetto denotativamente più ampio quale quello di strutture di intermediazione in cui accanto ai partiti abbiamo almeno i gruppi di pressione.

3. L'operazionalizzazione

Numerosi concetti empirici, particolarmente in politica, non sono direttamente osservabili, cioè ad essi non corrispondono realtà immediatamente e semplicemente percepibili. Se, cioè, è banale vedere un gatto o altro animale o cosa e, dunque, esiste un concetto di gatto o di un altro animale ovvero di una cosa che vediamo direttamente, quando parliamo di sistema politico, democrazia, regime autoritario, stato, burocrazia, democrazia e, ancora, partiti, gruppi di interesse e di numerosi altri termini continuamente impiegati nel linguaggio specialistico, ma anche in quello comune, abbiamo concetti ad alto livello di generalità che non sono direttamente osservabili. Anche altri termini come elezioni o consiglio dei ministri, pur ponendosi a più basso livello di astrazione, richiedono qualche passaggio prima di essere collegati ad aspetti direttamente e, magari, immediatamente osservabili.

▶ Chiameremo questo passaggio **operazionalizzazione**. Il punto centrale a questo proposito riguarda il percorso da compiere tra *significato* e *referenti empirici*. Questo percorso si compie attraverso l'*uso di indicatori empirici* e *definizioni operative*.

Indicatore

▶ Un **indicatore** è l'*espressione di un legame di rappresentazione semantica fra il concetto più generale e un concetto più specifico di cui possiamo dare la definizione operativa* [Marradi 1980, 33]. Il primo essenziale passaggio è, dunque, l'articolazione di un certo concetto generale in dimensioni e l'affermazione dell'esistenza di un nesso di indicazione tra quella dimensione concettuale e un elemento direttamente osservabile.

La dimensione corrisponde alla proprietà dell'unità di ricerca che vogliamo rilevare e se possibile misurare. L'indicatore connesso viene espresso in una **variabile** direttamente rilevabile attraverso una categorizzazione o classificazione qualitativa (cfr. prossimo paragrafo) o attraverso una misura numerica. Nel caso di una ricerca quantitativa, dall'indicatore si può anche giungere all'elaborazione di **indici**, cioè ad espressioni numeriche che mettono insieme diverse variabili numericamente espresse.

Indici

Così, ad esempio, una certa definizione di democrazia rinvia alla competizione e alla partecipazione come le sue proprietà necessarie (cfr. cap. 4). Un possibile indicatore di partecipazione è la percentuale di persone che hanno concretamente votato nelle ultime elezioni del o dei paesi a cui applichiamo il concetto di democrazia. Se ammettiamo che un indicatore di competizione è dato dalla percentuale di mutamenti di voto da un'elezione all'altra, allora possiamo combinare le due variabili in un unico indice di democrazia. Tale indice suggerirebbe – secondo molti erroneamente – che la più alta partecipazione e la più alta competizione significano maggiore democrazia.

Potrebbe bastare questo esempio per capire subito alcuni aspetti dell'indicazione.

- *Primo*, essenziale è l'esistenza riconosciuta ed accettabile di un nesso teorico ovvero l'esistenza di una **pertinenza teorica** [Bruschi 1999, 77]: andare a votare è comunemente accettabile come forma di partecipazione politica.
- *Secondo*, di solito **più di un indicatore** è utile se non indispensabile per analizzare empiricamente un certo fenomeno. Nel nostro esempio vi sono forme assai diverse di partecipazione politica in aggiunta a quella elettorale (nei partiti, nei movimenti, in manifestazioni specifiche) (cfr. cap. 7). Di conseguenza, sarà opportuno e talora inevitabile ricorrere a più di un indicatore per controllare empiricamente l'esistenza di un fenomeno che resta complesso.

La scelta degli indicatori

- *Terzo*, gli stessi obiettivi teorici e, innanzi tutto, la stessa **domanda** di ricerca incidono sull'uso di un certo indicatore invece che su di un altro. Se la partecipazione elettorale che interessa per confermare che si è in una democrazia è quella potenziale, allora l'indicatore più specificamen-

te pertinente riguarda la percentuale media di partecipazione al voto in più di un elezione che indicherebbe la garanzia reale del diritto di voto, a sua volta un elemento importante per indicare quella partecipazione potenziale. Come si capisce in questo caso, vi sarebbero diversi passaggi analitici prima di giungere all'indicatore che ci serve empiricamente: dalla democrazia a una sua dimensione, la partecipazione; dalla partecipazione in generale a quella politico-elettorale potenziale; dalla partecipazione elettorale potenziale al rispetto concreto del diritto di voto; dal rispetto concreto del diritto di voto alla percentuale media effettiva di voto in un certo numero di anni.

- *Quarto*, il nesso di indicazione è strettamente legato al **contesto** in cui l'indicatore viene rilevato: la partecipazione elettorale è indicatore di partecipazione democratica se esistono altri indicatori dell'esistenza di un qualche livello di competizione, mentre l'indicatore principale di competizione potrebbe essere a sua volta l'esistenza di più di un partito. Se non fosse dimostrata l'esistenza di competizione la percentuale dei votanti potrebbe non essere indicatore di partecipazione democratica, ma di partecipazione in contesti autoritari o totalitari (cfr. cap. 5).

- *Quinto*, la constatazione che uno stesso indicatore può essere usato per **«nessi» diversi**. Infatti, la percentuale di voto in un contesto democratico se misurata negli anni e alla fine trasformata in un trend può anche servire per indicare il livello di conflittualità esistente in una democrazia e, in questo senso, impiegata con obiettivi teorici e di ricerca del tutto diversi.

Proprio per l'esistenza di queste difficoltà un suggerimento che viene da più parti [vedi, ad esempio, Marradi 1980, 39] è per l'appunto quello di far ricorso a una *pluralità di indicatori* per misurare la stessa dimensione. Cosicché anche se un indicatore non è centrale ed esclusivo di una certa dimensione, questa venga in qualche modo rilevata in modo più sicuro dalla ripetuta rilevazione con indicatori diversi. Anche questa raccomandazione ha spesso il problema di confrontarsi con realtà di ricerca in cui trovare buoni dati empirici è particolarmente difficile.

Definizione di operazionalizzazione

▶ Alla fine, dunque, con **operazionalizzazione** indichiamo i diversi *passaggi attraverso cui si attribuisce un contenuto empirico a concetti non immediatamente osservativi* [Bruschi 1999, 73]. Un certo concetto, cioè, che si riferisce all'oggetto della ricerca oppure anche solo a una sua dimensione o proprietà viene tradotto in una o più variabili. L'intero processo analitico è stato a suo tempo schematizzato molto bene da Lazarsfeld [1969, vol. I, 41 ss.] e può essere così semplificato:

Le fasi del processo analitico

si inizia con 1) la *formulazione-definizione del concetto empirico* corrispondente al *fenomeno centrale* a cui siamo interessati; 2) si passa alla specificazione del concetto stesso individuando le *dimensioni* che lo costituiscono; 3) si individua il maggior numero di *indicatori* ritenuti importanti per le dimensioni enucleate; infine, 4) nei casi in cui si possa giungere a misure quantitative allora si può passare alla formulazione di *indici*, cioè appunto a misurare e trovare dei numeri che riassumano il *quantum* di presenza dell'aspetto empirico considerato come indicatore.

4. Classificazioni, tipologie, modelli

Se del fenomeno, più o meno generale, che si sta studiando abbiamo una *definizione* con la precisazione delle sue *dimensioni* e degli *indicatori*, un passo successivo molto frequente e, secondo diversi studiosi, necessario è una *ricognizione del fenomeno* ovvero di come si presenta nella realtà con tutte le sue varietà. In quest'ottica si può ricordare che certe scienze si esauriscono sostanzialmente in questa operazione ricognitiva della realtà. Si pensi, ad esempio, alla botanica, alla zoologia o anche all'anatomia. E si rifletta sull'importanza di questa descrizione e ricognizione che distingue tra i diversi oggetti reali, come passaggio essenziale di qualsiasi sviluppo scientifico: il confronto con la realtà a partire dalla sua più elementare descrizione e ricognizione «per genere e differenza» è assai rilevante in se stessa e per il prosieguo di qualsiasi ricerca.

In tema di descrizione-ricognizione ci soccorre subito quel meccanismo logico di fondo individuato nella scala di astrazione a partire dalla denotazione-estensione del fenomeno studiato. Sappiamo, però, che l'estensione rinvia all'intensione e questo costringe subito ad individuare certi aspetti essenziali per distinguere tra fenomeni specifici che appartengono allo stesso *genus*. Qui, di nuovo, si compie un'operazione di scelta teorica. Se, ad esempio, studiando i parlamenti nelle democrazie moderne si propone di distinguere tra parlamenti la cui attività è prevalentemente svolta in commissioni e parlamenti la cui attività è soprattutto tenuta in aula, si evidenzia una proprietà complessa e si sostiene, più o meno implicitamente, che quella è la proprietà effettivamente importante per le decisioni che vengono prese, come vengono prese o anche per spiegare certi aspetti del funzionamento invece che altri. Se, data una certa nozione di partito, si comincia a distinguere in base ai criteri con cui i partiti sono organizzati, di nuovo si compie una scelta che è anche un'affermazione di rilevanza dell'organizzazione per il funzionamento effettivo dei partiti.

Genere e specie

▶ Stiamo illustrando qui la **classificazione**, cioè «l'operazione intellettuale con cui l'estensione di un concetto è divisa, rispettando alcune regole [...], in un certo numero di classi» [Marradi 1980, 44]. Si parla di classificazione come di un'*operazione di individuazione di un criterio distintivo di differenziazione tra diverse realtà e di attribuzione di quelle realtà alle singole classi*. In effetti, però, macro-fenomeni politici quali partiti, gruppi di pressione, parlamenti, governi, leggi elettorali, partecipazione, ecc. (cfr. i prossimi capp.) mal si prestano ad essere distinti sulla base di un unico criterio. Il risultato di un procedimento classificatorio è spesso povero e sostanzialmente distorcente.

Classificazioni e tipologie come strumenti di ricognizione dei fenomeni

▶ Più di frequente in scienza politica si ricorre a **tipologie**, cioè a classificazioni multidimensionali ovvero, più precisamente, a *operazioni intellettuali di descrizione-ricognizione della realtà, precedentemente definita, sulla base di più di un criterio distintivo*. Anche se la grande maggioranza delle tipologie usano due criteri, qualche tipologia ne usa tre o, in pochissimi casi, quattro. Come mai il numero delle dimensioni tenda ad essere limitato è abbastanza chiaro. Una tipologia a due criteri che veda tre classi per ogni criterio è già una tipologia con nove celle e, dunque,

tipi. Un esempio potrebbe essere dato dalle democrazie contemporanee distinguibili in base a due criteri. Un primo criterio potrebbe riguardare le relazioni dell'esecutivo rispetto al legislativo e distinguere tra: 1) presidente-leader dell'esecutivo eletto non sostenuto da un rapporto di fiducia parlamentare, 2) primo ministro e governo dominanti sul parlamento che conferisce fiducia al governo, e 3) equilibrio tra esecutivo e parlamento, che ha autonomia nella legislazione approvata. Un secondo criterio potrebbe riguardare la legge per l'elezione del parlamento e distinguere tra: 1) leggi maggioritarie a turno unico, 2) leggi maggioritarie a doppio turno, e 3) sistemi proporzionali (cfr. capp. 4 e 12). Con le due classificazioni si avrebbe appunto una tipologia a nove celle diverse. In questo senso già si avrebbe un risultato complesso. Se, poi, i criteri distintivi fossero tre o quattro quel tanto di parsimonia proprio di una tipologia scomparirebbe.

È evidente, dunque, che l'elaborazione di classificazioni o tipologie non è un'operazione semplice e presenta problemi che sono risolvibili solo ricorrendo ad altre operazioni intellettuali, tenendo ferme alcune regole da rispettare per classificare correttamente. Della necessità di scegliere la o le dimensioni che si ritengono essenziali nell'ambito studiato, magari anche solo in relazione ai fini della ricerca, si è discusso sopra. Si può aggiungere che un criterio è effettivamente discriminante e significativo se i casi considerati sono distribuiti abbastanza regolarmente tra le diverse classi risultanti. Se, cioè, ad esempio, una classificazione dei gruppi di interesse comporta che la maggioranza dei gruppi sta solo in una o due classi, allora il criterio base proposto è poco discriminante e, quindi, inadatto per la classificazione.

Le regole di Mill: esclusività ed esaustività

Ora si aggiunge che le due regole classiche postulate da Mill [1843; trad. it. 1968] sono l'*esclusività* e l'*esaustività*.

- La prima regola – *esclusività* – comporta che la classificazione deve essere formulata in modo tale che un certo caso o proprietà deve appartenere esclusivamente a una classe e non può appartenere contemporaneamente anche a un'altra. In altri termini, il criterio distintivo che si assume come essenziale in una certa classificazione deve avere un forte potere discriminante.
- La seconda regola – *esaustività* – implica che le classi che scaturiscono dall'articolazione di quel criterio devono comprendere tutti gli oggetti o realtà assumibili entro il fenomeno più generale che si sta studiando. Una buona classificazione delle politiche pubbliche deve dare origine a classi diverse in cui rientrino tutte le politiche pubbliche (cfr. cap. 17).

Se invece che una classificazione si vuole costruire una tipologia, allora una terza regola va aggiunta e ad essa occorre prestare molta attenzione:

Criteri non sovrapposti

- il secondo, il terzo o, comunque, gli ulteriori criteri usati nel costruire i tipi non devono sovrapporsi neanche in parte al primo criterio. Devono cioè riguardare aspetti diversi. Se in aggiunta alle relazioni tra esecutivo e legislativo si usasse la modalità di elezione del capo dell'esecutivo come secondo criterio per distinguere tra le democrazie vi sarebbe una sovrapposizione parziale considerando come quel criterio è stato articolato sopra.

Classificazioni e tipologie presentano diversi problemi, ma almeno su due è opportuno mettere l'accento. Il *primo* è che le classi ovvero i tipi devono porsi allo stesso livello di astrazione. La scala di astrazione che mette in relazione inversa denotazione e connotazione deve essere rispettata. Non si dovrebbero inserire classi che riguardano un livello più particolare. Ad esempio, una tipologia democratica non può distinguere tra regimi maggioritari, presidenziali e consensuali (cfr. cap. 4), perché i regimi presidenziali sono semmai un sottotipo di quelli maggioritari. Il *secondo* deriva dal fatto che una tipologia e ancor più una classificazione operano una semplificazione della realtà veramente forte in quanto filtrano realtà così complesse e multidimensionali come la democrazia, il parlamento, il governo e così via attraverso due, tre criteri al massimo. La perdita di informazioni e di ricchezza empirica è enorme. Certamente, un modo per uscirne, almeno in parte, è quello di elaborare *criteri classificatori complessi*. Così, ad esempio, dietro il criterio delle relazioni tra esecutivo e legislativo vi sono dimensioni più specifiche che vengono ricomposte nella risultante classificazione, che dunque tale è in un senso un po' forzato. Le dimensioni più specifiche sono nell'esempio proposto: modalità di formazione dell'esecutivo (elezione diretta, indiretta o parlamentare del capo dell'esecutivo); presenza/assenza di un rapporto di fiducia del legislativo verso l'esecutivo che può non coincidere; esecutivo monocratico ovvero esecutivo collegiale (cfr. cap. 13). In questo senso il criterio proposto era composito e a sua volta nascondeva una tipologia. L'altro modo di mantenere una maggiore ricchezza di informazione è ricorrere a *modelli multidimensionali*.

I modelli

▶ A proposito di **modelli**, il termine è stato usato in modi assai differenti [Bruschi 1971]. Qui si può richiamare, innanzi tutto, il significato proposto per una nozione analoga, quella di idealtipo, formulata da Weber. Con questo termine lo studioso tedesco [1922] intendeva «l'accentuazione unilaterale di uno o alcuni punti di vista, e mediante la connessione di una quantità di fenomeni particolari diffusi e discreti [...] corrispondenti a quei punti di vista unilateralmente posti in luce [la ricomposizione di un] quadro concettuale in sé unitario». E aggiungeva: «questo quadro non può essere rintracciato empiricamente nella realtà». In questa prospettiva, la nozione di *idealtipo* si avvicina a quella di *modello*, cioè a una nozione più specifica in cui diverse dimensioni ovvero caratteristiche sono unitariamente connesse senza che vi sia una classificazione o una tipologia vera e propria con l'indicazione esplicita di criteri discriminanti. Vi sono allora anche idealtipi o modelli di democrazia, come quella maggioritaria e quella consensuale, proposti da Lijphart che considerano e compongono unitariamente dieci dimensioni (cfr. cap. 4); vi sono modelli di regimi autoritari risultanti dall'inclusione, anch'essi, di diverse dimensioni (cfr. cap. 5); vi sono ancora modelli di partito (cap. 9). Insomma il vantaggio indubbio del ricorso a modelli è quello di evitare le rigidità imposte da un corretto uso della logica classificatoria con le sue regole sopra indicate. La strategia di ricerca più corretta è quella che affianca il ricorso a classificazioni e tipologie all'elaborazione di modelli, in relazione ai diversi e specifici obiettivi di ricerca, per ottenere i migliori risultati possibili.

5. Raccolta dei dati e relazioni tra variabili

Già con l'operazionalizzazione, l'esercizio classificatorio e la formulazione di modelli descrittivi ci confrontiamo con la realtà da indagare. Quindi, la fase di costruzione e **raccolta dei dati** è già avvenuta o è in corso tenendo ben presenti gli obiettivi di ricerca e ricorrendo a diverse fonti e modalità.

Le fonti dei dati

• Innanzi tutto, tale raccolta può avvenire attingendo a *fonti secondarie* sia nel senso di prendere i dati da banche dati già esistenti, come quelle a disposizione presso l'Istituto di Statistica o altri istituti italiani o esteri, sia attingendoli da altre ricerche pubblicate. In alternativa o in aggiunta, i dati possono essere costruiti e raccolti attraverso *interviste fatte ad élite* con risposte aperte oppure *questionari somministrati a livello di massa* (*mass survey*) che di solito hanno risposte pre-definite che vengono dette a scelta multipla. Ancora due modi ulteriori di costruzione e raccolta dei dati sono *il reperimento e l'esame di documenti* o anche la cosiddetta *osservazione partecipante* di chi è presente all'evento-fenomeno che si vuole studiare e ovviamente ne fissa gli aspetti che sono rilevanti ai fini dei propri obiettivi di ricerca.

Queste fasi preparatorie ci portano a *formulare delle ipotesi*, cioè elaborare congetture sui modi in cui il fenomeno studiato o suoi aspetti più specifici si connettono ad altri fenomeni o caratteristiche di cui abbiamo anche definizioni operative di tipo qualitativo oppure operazionalizzate quantitativamente. Laddove si siano formulati dei modelli, spesso ipotesi sui problemi che ci interessano sono già emerse, magari anche esplicitamente.

Relazioni tra variabili dipendenti, indipendenti e intervenienti

• Per semplicità, le **relazioni tra fattori o variabili**, in senso ampio e non necessariamente quantitativo, possono essere specificate indicando la *variabile dipendente* (A) come quella che abbiamo direttamente studiato e di cui vogliamo capire come si sia prodotta, in breve «l'effetto»; la o le *variabili indipendenti* (B) che nella congettura formulata potrebbe costituire «la causa» o una delle cause; e la/e *variabile/i interveniente/i* (C), cioè un'altra variabile che contribuisce a spiegare meglio la variabile dipendente (A), potendo essere a sua volta prodotta dalla variabile indipendente (B) e che viene chiamata così in quanto «interviene», cioè è considerata successivamente dal ricercatore rispetto alla relazione causale inizialmente ipotizzata.

Potrebbero esservi delle ipotesi che non spiegano il rapporto tra le diverse variabili, ma semplicemente le pongono in relazione. Tali ipotesi costituiscono solo il primo passo. Alla fine una qualche congettura sulla direzione di influenza è necessaria per le ovvie esigenze di approfondimento della ricerca. Peraltro, proprio un tale approfondimento evidenzierà la complessità delle relazioni almeno in due sensi: sia in quanto le variabili indipendenti e quelle intervenienti sono diverse e non una sola, sia in quanto si possono ipotizzare relazioni bidirezionali nel senso che (B) influenza (A), ed (A) influenza (B), magari a certe condizioni e con forza diversa. In altre parole, la variabile dipendente può essere anche la variabile indipendente e viceversa.

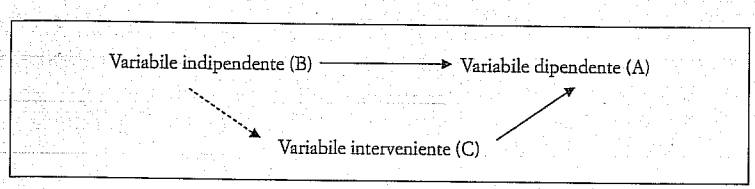


FIGURA 2.2 Connessioni di base tra variabili.

Le ipotesi dovranno essere empiricamente controllate, cioè in qualche modo confermate o falsificate sulla base di uno almeno dei metodi di controllo esistenti, di cui si tratterà nel prossimo paragrafo, ed ovviamente usando i dati a disposizione in riferimento a paesi e tempi molto ben definiti. Questo significa in concreto che ipotesi ad alto livello di generalità, cioè riferibili ad aree geografiche e tempi diversi, sono assai poche, ma soprattutto non possiamo ritenere che esistano ipotesi universali che prescindono da tempo e spazio. Questa è una considerazione che sarà indispensabile riprendere nel paragrafo sulle teorie; passiamo ora ad esaminare quali metodi di controllo empirico abbiamo a disposizione in questi ambiti di ricerca empirica.

6. Metodi di controllo empirico

6.1. Metodo sperimentale

I metodi a nostra disposizione per controllare le ipotesi sulle relazioni tra le variabili sono quattro: il *metodo sperimentale*, il *metodo statistico*, il *metodo comparato* e, infine, lo *studio del caso*.

Nel primo metodo la sperimentazione viene fatta ricorrendo essenzialmente a due gruppi di individui scelti secondo particolari criteri elaborati sulla base degli obiettivi di ricerca. Poi, uno dei due gruppi (quello sperimentale) viene sottoposto a un qualche stimolo, mentre un altro gruppo, detto gruppo di controllo, rimane non toccato. Dal confronto tra gli atteggiamenti e comportamenti dei due gruppi, che possono essere mantenuti in laboratorio o fatti uscire, si deduce l'impatto dello stimolo.

Uso limitato del metodo sperimentale

▶ L'uso del **metodo sperimentale** è assai limitato nella ricerca politica. Non si può pensare di poter considerare un partito come gruppo di controllo e un altro come gruppo sperimentale. E di solito gli studiosi di scienza politica sono interessati ad analizzare macro-problemi per i quali è inapplicabile il meccanismo dello stimolo in un momento ben definito. Si possono immaginare ricerche condotte con il metodo sperimentale a proposito di temi di micro-politica, ovvero di comportamenti politici a livello individuale. Ad esempio, quando si vuole capire quali elementi possono influenzare una certa campagna elettorale il ricorso al metodo sperimentale può essere il più adatto. In ogni caso l'aspetto da sottolineare, per la sua centralità nella ricerca scientifica, è che questo metodo consente di individuare con precisione la relazione tra due variabili, con la sicurezza

che nessun'altra variabile sia intervenuta. In questo senso, cioè, consente di precisare un determinato rapporto di causalità. Questo problema è proprio il più difficile da risolvere con gli altri metodi, soprattutto con quello comparato e con lo studio del caso, a dispetto dell'importanza che essi hanno nella ricerca politica.

6.2. Metodo statistico

▶ L'adozione del **metodo statistico** presuppone, innanzi tutto, che i dati a disposizione siano numerici, siano cioè il risultato di un processo di misurazione quantitativa o resa tale e che i casi ovvero gli stati delle proprietà nei diversi casi siano numerosi. Solo l'esistenza di queste due condizioni consente l'efficiente applicazione di qualcuna delle diverse tecniche di elaborazione matematica esistenti e, di conseguenza, la scoperta delle «variazioni concomitanti», secondo l'espressione di Mill [1843], e delle relazioni tra le diverse variabili. Inoltre, mentre con il metodo sperimentale la direzione della relazione causale risulta con evidenza dall'applicazione in un dato momento dello «stimolo» e dall'esame della «risposta» nel gruppo sperimentale, con il metodo statistico la direzione della relazione viene sostenuta sulla base di argomentazioni teoriche.

Come il metodo sperimentale, anche il metodo statistico consente di isolare l'influenza delle cosiddette «terze variabili», con relativa sicurezza. Se, infatti, ad esempio, vogliamo controllare l'influenza dell'età sulla partecipazione al voto, una terza variabile che in questa relazione potrebbe avere un peso importante è il livello di istruzione. Peraltro, in molte ricerche tale livello è risultato rilevante per il comportamento politico in generale. L'influenza dell'istruzione si annulla *parametrizzandola*, cioè convertendo la variabile stessa in un parametro, in una costante fissa. Questa operazione si effettua concretamente considerando un campione di individui con lo stesso livello di istruzione e analizzando l'influenza dell'età sulla partecipazione elettorale, all'interno del campione ottenuto se questo è il quesito a cui vogliamo rispondere.

La parametrizzazione

Ancora qualche considerazione a proposito del metodo statistico. Soprattutto negli ultimi decenni sono state sviluppate diverse tecniche di analisi statistica. In particolare, l'uso del computer e di certi «pacchetti» ha reso assai più facile l'impiego di quelle tecniche. Ovviamente per certi temi, come ad esempio tutti quelli connessi alla cultura politica per i quali esistono dati quantitativi tratti dai sondaggi o i temi elettorali o ancora quelli per cui ci sono serie statistiche, il ricorso al computer e programmi che impiegano tecniche statistiche è frequente ed auspicabile. Maggiore perplessità oggi desta la trasformazione di dati qualitativi in quantitativi attraverso l'attribuzione di valori numerici, sostanzialmente arbitrari, a variabili qualitative. Procedure del genere, più diffuse nel passato che ora, danno un'apparenza di rigore scientifico a cui corrisponde una sostanza in cui i risultati della ricerca sono scarsamente affidabili, pur se hanno richiesto impegno intellettuale e lavoro.

6.3. Metodo comparato e studio del caso

Sosteneva Almond [Almond e Powell 1978] che la scienza politica «non è scienza se non è comparata». Per lui, dunque, e per molti altri studiosi il metodo comparato è il metodo fondamentale per giungere a proposizioni empiriche che superando il controllo della realtà acquisiscono uno dei requisiti principali dell'attività scientifica. Non vi è dubbio, in effetti, che per la maggioranza dei temi di macro-politica i casi a cui si può fare riferimento sono pochi o molto pochi. Di conseguenza, il metodo statistico è poco utilizzabile, mentre la comparazione si presta assai meglio a svolgere la sua funzione di controllo empirico ovvero esplicativa, oltre che conoscitiva di altre realtà.

• Per dare una prima semplice definizione di **comparazione**: 1) si parte dall'individuazione dell'oggetto da comparare, cioè dell'unità di ricerca (partiti, elezioni, parlamenti, governi o anche processi di consolidamento democratico, formazione di una politica sanitaria, e così via); 2) si precisano i paesi e il periodo temporale da studiare; 3) si passa subito alla fissazione della/e proprietà che si vogliono comparare (ad esempio, per i partiti le dimensioni della *membership*, certe sue caratteristiche specifiche, il rapporto con i gruppi parlamentari, dimensioni e caratteristiche dello staff che lavora stabilmente nel partito); 4) si individuano, eventualmente attraverso un processo classificatorio, gli stati su ciascuna proprietà, cioè il particolare modo di presentarsi di una o più proprietà (ad esempio, a proposito della *membership* partitica, può essere diffusa nel territorio o concentrata in certe aree). Solo a questo punto si giunge al confronto vero e proprio. Dunque, la **comparazione** è **il metodo di confronto tra due o più stati di una o più proprietà, enucleati in due o più oggetti in un momento preciso o in un arco di tempo più o meno ampio** [Fideli 1998, cap. 1].

Comparazione

▶ Un aspetto essenziale del confronto sta, poi, nel controllo empirico delle relazioni tra oggetti diversi, sempre con riferimento ai rispettivi stati e proprietà. Si vuole, cioè, giungere a stabilire dei rapporti di causa-effetto. Sottolineando questa prospettiva Lijphart [1975a] aveva sostenuto che la comparazione è, innanzi tutto, il «metodo di controllo delle relazioni empiriche ipotizzate tra variabili, [...] nel quale i casi sono scelti in modo tale da massimizzare la varianza delle variabili indipendenti e da minimizzare quella delle variabili di controllo». Questa definizione conferma, appunto, come l'efficacia del **metodo comparato** stia nel fatto che ci permette di scegliere tra più ipotesi tutte egualmente plausibili. Inoltre, si parla di *ipotesi* che si possono riferire a più casi e che noi controlliamo empiricamente individuandone, sulla base del ragionamento, le cause e gli effetti. Il controllo è, dunque, effettuato sulle relazioni, o meglio, sulle ipotesi di relazioni.

Se, nonostante il ricorso a un numero di casi relativamente alto, e quindi la possibilità che le cause siano diverse e più numerose, la relazione di causa-effetto che avevamo ipotizzato viene empiricamente confermata, abbiamo raggiunto un risultato importante. Nel predisporre un corretto disegno di ricerca comparata è necessario anche «minimizzare la varianza

delle variabili di controllo» o terze variabili intervenienti: aumentando i casi, e cambiando il modo di presentarsi della causa, entrano in gioco altri fattori che possono agire come concause sull'effetto finale, e che quindi vengono a disturbare l'individuazione precisa della relazione causa-effetto che stiamo cercando di stabilire. Dovremo, perciò, tentare di ridurli al minimo, cioè di minimizzarne la varianza. Per esempio, se ci interessa studiare il comportamento di voto di una certa categoria sociale, e riteniamo che vi sia una relazione tra comportamento di voto e luogo di residenza (in periferia o al centro), dovremo scegliere periferie o città che siano omogenee rispetto a grandezza ed etnia (in questo modo avremo eliminato due variabili intervenienti).

La parametrizzazione nel metodo comparato

Meccanismo basilare della spiegazione anche nella comparazione, come nel metodo statistico, è la *parametrizzazione* che, come ricordato sopra, è l'operazione con la quale si tiene costante un fattore per analizzare la variazione di altri fattori. A livello qualitativo e, dunque, in molte situazioni di ricerca comparata la parametrizzazione si ottiene tramite la classificazione. Infatti, quando compariamo alcuni casi all'interno di certe classi, allora abbiamo parametrizzato il criterio usato per la classificazione stessa. Se, cioè, ad esempio, il problema è la spiegazione del successo elettorale di due o più partiti, e procediamo a una classificazione sulla base dell'organizzazione, il successo diverso di due o più partiti appartenenti alla stessa classe, cioè con un'organizzazione simile, dovrà essere spiegato con altri fattori: l'organizzazione è stata parametrizzata.

Differenze fra metodo comparato e statistico

Quest'ultima osservazione non ci deve far dimenticare le differenze tra metodo comparato e metodo statistico. Come abbiamo detto, la ricerca e le procedure usate sono inevitabilmente differenti perché differente è, innanzi tutto, il numero dei casi presi in considerazione dai due metodi. Chi usa il metodo statistico vorrà considerare un alto numero di casi, magari il più alto possibile rispetto all'unità studiata. Chi invece usa il metodo comparato è, di solito, condizionato dall'esistenza di un numero limitato o molto limitato di casi. Inoltre, deve porre particolare attenzione alla scelta dei casi stessi per diverse ragioni. Le principali sono state appena indicate e riguardano le terze variabili e la possibilità di parametrizzare efficacemente.

Proprio in relazione al numero dei casi e delle relative proprietà, il metodo comparato può seguire diverse strategie. A parte lo studio del caso singolo, su cui torneremo più avanti, vi sono:

Modalità di comparazione

- la *comparazione binaria*, che è l'analisi di due casi e diverse proprietà e variabili. Talora, si presenta come una comparazione tra due sistemi simili (*strategia dei sistemi maggiormente simili*) o tra due sistemi diversi (*strategia dei sistemi maggiormente diversi*); peraltro, non si dimentichi che, pur essendo particolarmente efficaci se usate nella comparazione binaria, tali strategie sono anche adottate con più casi (vedi sotto);
- la *comparazione d'area* o *area study* in cui si esaminano, di solito, 4-6 casi e viene presa in considerazione una determinata area geopolitica, comprendente paesi con comuni tradizioni storiche, culturali, linguistiche, socioeconomiche, rendendo, così, superflua la parametrizzazione di gran parte di quelle tradizioni; le aree geopolitiche oggi più studiate sono:

l'area dei paesi scandinavi (Svezia, Norvegia, Danimarca, e poi Finlandia – soprattutto negli anni sessanta-settanta); l'area anglosassone (Gran Bretagna, Canada, Stati Uniti, Nuova Zelanda, Australia); e, ultimamente, quella mediterranea del Sud Europa (Grecia, Italia, Spagna, Portogallo); il secondo gruppo di paesi mostra chiaramente come l'appartenenza ad una stessa area non implichi una contiguità territoriale; l'ultimo gruppo, invece, evidenzia come sia possibile costruire artificialmente un'area, quando, per esempio, vi è uno stesso fenomeno che ricorre nei diversi paesi; in questo caso, quello che può «fare area» è il problema teorico sollevato, ad esempio per il Sud Europa l'instaurazione democratica in paesi con un passato autoritario; si può constatare, infatti, come fra questi quattro paesi vi sia una notevole differenza in termini socioeconomici; l'instaurazione democratica in Italia, inoltre, risulta storicamente distante dagli altri paesi;

- la *comparazione multicasi*, cioè con un alto numero di casi, fino a 20-25; in ricerche di queste dimensioni cominciano a sorgere delle difficoltà a maneggiare i dati da raccogliere che spesso sono quantitativi; la comparazione multicasi fa un largo uso di classificazioni e tipologie; un esempio di questo tipo di studi può essere *Patterns of Democracy* [Lijphart 1999] che è riuscito a mettere insieme e rendere coerenti aspetti qualitativi con aspetti quantitativi, nell'ambito di uno studio di 36 casi.

► Lo **studio del caso** può essere considerato una particolare strategia di comparazione, che da taluni è identificata nel metodo storico. La sua principale caratteristica è di considerare *un unico caso* e questo dà la possibilità di esaminarlo più a fondo – anche quando le risorse di ricerca a disposizione dello studioso sono relativamente scarse. Si possono distinguere *quattro tipi principali di studio del caso*, ordinandoli secondo il criterio della minore-maggiore rilevanza teorica: 1) *studi ateorici*; 2) *studi interpretativi*; 3) *studi generatori di ipotesi* (*o teorie*); 4) *studi di controllo di ipotesi* (*o teorie*) ovvero *a*) *studi intesi a confermare una teoria* e *b*) *studi intesi a falsificare una teoria* [Lijphart 1971; 1975a].

Tipi di studio di caso

I primi due gruppi di studi (ateorici e interpretativi) si occupano di casi selezionati in virtù di un interesse per il caso in sé.

- Gli *studi ateorici* vengono denominati così in quanto privi di un impianto teorico o anche di riferimenti a ipotesi esplicite o altri costrutti teorici più elementari. Tale studio del caso rappresenta un limite estremo, in quanto ogni analisi è in realtà guidata – magari in minima parte – da qualche vaga e talora confusa nozione teorica. Pur essendo altamente descrittivi – solitamente si tratta di un solo paese – questi studi hanno grande importanza come operazioni elementari di raccolta dei dati, essenziale per lo sviluppo della politica comparata che è spesso ostacolato da una sostanziale carenza di informazioni.
- Gli *studi interpretativi*, pur essendo scelti in virtù di un interesse al caso esaminato, differiscono dal primo gruppo in quanto introducono nell'analisi nozioni o costrutti teorici. Possono anche fare riferimento a ipotesi o teorie esistenti. Tuttavia, tali riferimenti non sono né sistematici né, in molti casi, molto approfonditi. Possono essere intesi come studi di «scienza applicata» perché si preoccupano di «interpretare» ovvero

applicare una generalizzazione a un caso specifico nell'intento di analizzarlo meglio.

- Gli *studi generatori di ipotesi* hanno l'obiettivo di sviluppare generalizzazioni in aree ove non esiste alcuna teoria (vedi anche più avanti), tentando così di formulare alcune ipotesi che in seguito saranno controllate su un numero più ampio di casi.
- Gli studi di controllo di ipotesi o teorie sono due: 1) *studi intesi a confermare una teoria*; 2) *studi intesi a falsificare una teoria*. In questo senso, lo studio del caso è un test della proposizione teorica, che può essere confermata o non confermata dal caso stesso. Se lo studio del caso conferma l'ipotesi o la teoria, rafforza la/e proposizione/i in questione. Parimenti, gli studi che la falsificano possono indebolire le ipotesi, sebbene solo marginalmente, in quanto un solo caso non può essere significativo in via definitiva.

L'analisi del caso deviante

Alcuni autori, tra cui Lijphart [1971], suggeriscono l'importanza di un'*altra modalità di studio del caso*: le *analisi dei casi devianti*. Si tratta di studi di singoli casi che deviano da generalizzazioni largamente accettate. Sono scelti per scoprire perché tali casi sono devianti, cioè possono portare alla scoperta di importanti variabili aggiuntive che prima non erano state considerate, o anche a perfezionare le definizioni (operazionali) di alcune, o di tutte, le variabili. In questa prospettiva, lo studio del caso deviante (come lo studio generatore di ipotesi) può assumere un notevole valore teorico. Questo studio, infatti, indebolisce la proposizione teorica originaria, suggerendo però al tempo stesso una proposizione modificata più forte della precedente. La sua funzione può essere, dunque, quella di raffinare le ipotesi esistenti, a differenza degli studi generatori di ipotesi che servono, appunto, a produrne di completamente nuove.

Il metodo storico

Si è ricordato sopra che alcuni equiparano lo studio del caso al metodo storico, che qui non è stato finora discusso. In effetti, si può ritenere che un aspetto centrale del metodo storico, cioè l'uso della variabile temporale, può essere usato sia nel metodo comparato sia nello studio del caso. In questo senso, non esiste un metodo storico come metodo di controllo con una propria identità analitica. A conforto di questa opinione si può ricordare come la comparazione diacronica, che pone al suo centro la dimensione temporale, sia stata spesso usata da alcuni grandi studiosi come Tocqueville, Marx, Pareto, Mosca, Weber. Anche numerosi sociologi contemporanei, tra cui Giddens, hanno sostenuto che è impossibile distinguere tra la storia e la sociologia, e che la seconda assorbe la prima quando pone al centro della sua attenzione il tempo. Anche in termini di procedure utilizzate il metodo storiografico non presenta una propria identità autonoma. Ad esempio, la storiografia non può essere identificata nell'analisi di documenti. Questo è quello che hanno fatto o fanno anche la scienza politica, la sociologia o altre scienze sociali.

Concludendo questo paragrafo ci si può chiedere quali siano stati gli sviluppi più importanti della metodologia empirica in questi anni. Innanzi tutto vi è stato un netto cambiamento nei problemi metodologici dibattuti. Con attenzione particolare a quanto è avvenuto in scienza politica, il dibattito sull'importanza del rapporto con la storia o, meglio, con la storiografia è passato sostanzialmente in secondo piano, mentre l'*analisi della variabile temporale* è ancora di più al centro di molti studi. Più precisamente, il fuoco di molte ricerche è stato posto sempre più sulla *spiegazione causale*, sui processi visti nella loro *evoluzione temporale* e sulla *comparazione sistematica* e *contestualizzata* [Mahoney e Rueschemeyer 2003]. In secondo luogo si è assistito al tentativo da parte di un gruppo di studiosi americani [King, Keohane e Verba 1994; Brady e Collier 2004] di applicare aspetti centrali del metodo quantitativo (inferenza, replicabilità, elaborazione di procedure standardizzate e condivise) al metodo qualitativo basato sui piccoli numeri di casi. La consapevolezza della specificità di diverse strategie di ricerca si è, più di recente, intrecciata con la ricerca di comuni standard di qualità [Della Porta e Keating 2008]. Il terzo sviluppo specifica e conferisce senso ai primi due: né le evoluzioni precedenti né le nuove tecniche statistiche e comparate messe a punto in questi anni sarebbero state possibili senza la rivoluzione dei Pc e le capacità di memoria ed analisi dei dati che questi hanno raggiunto. La stessa ricerca delle fonti e dei documenti, che rimane così importante in qualsiasi studio empirico, ormai è enormemente aiutata dal ricorso a Internet. In generale, la ricerca empirica non è più pensabile senza l'uso dei computer e di tutto quanto è collegato ad essi.

7. Spiegazioni, generalizzazioni e teorie

Il controllo delle ipotesi porta all'ultimo passo, ottenere dei risultati. Nelle scienze sociali, e nella ricerca politica in particolare, tali risultati consistono essenzialmente in: *generalizzazioni limitate o locali* e *teorie o quasi-teorie*. Ritenere che generalizzazioni e teorie siano sempre o quasi sempre sostenute anche dal «buon senso» è un errore ricorrente nelle scienze sociali. Al contrario, spesso il valore di quei risultati sta nell'essere controintuitivi, ovvero nell'evidenziare trappole e semplificazioni distorcenti in cui ci fa cadere il buon senso ovvero il senso comune proprio nella ricerca politica, in economia o nel sociale. In ogni modo, al cuore del discorso scientifico e, di conseguenza, dei risultati che vogliamo raggiungere vi è una spiegazione di un fenomeno o, più limitatamente, l'indicazione di una correlazione parziale tra variabili e l'indicazione della direzione di causalità.

Generalizzazioni limitate

▶ Dunque, il primo risultato del lavoro scientifico è costituito da una qualche **generalizzazione**. Ma dobbiamo intenderci. Nelle scienze sociali abbiamo sempre *generalizzazioni limitate*, cioè enunciati che descrivono aspetti o proprietà ed esprimono relazioni sulla base di un insieme spazialmente e temporalmente definito di dati. In questo senso, parlare di generalizzazioni in senso ampio al di là dei dati conosciuti o, ancora di più, sostenere l'esistenza di leggi, come spesso si è fatto per la forte influenza della concezione naturalistica delle scienze sociali, è sbagliato. Così come è erroneo immaginare la possibilità che si possa prevedere sulla base appunto di leggi certe i futuri avvenimenti. La ricerca politica e sociale

seria è legata a una post-visione, non a una pre-visione, nel senso che la congruità tra ipotesi e realtà è sempre controllata sulla realtà, che deve essere necessariamente già accaduta e trasformata in «dato di realtà» da trattare con uno dei metodi di controllo sopra indicati.

▶ Tuttavia, anche le generalizzazioni limitate richiedono una certa cautela. Il fatto che non esistano leggi in senso proprio non significa che non esistano concetti ad alto livello di generalizzabilità ed ampia possibilità di uso in molteplici situazioni. Qui, di nuovo, ci soccorre la scala di astrazione. Si tratta, infatti, di concetti ad alto livello di astrazione con connotazione ridotta e denotazione assai ampia. In questo senso spesso stanno all'inizio della nostra riflessione e ricerca empirica come base indispensabile per il prosieguo della ricerca scientifica che inevitabilmente scende in maggiori dettagli empirici.

Che cos'è una teoria

▶ Una **teoria** è un insieme di enunciati connessi con un contenuto esplicativo. Per quello che si è sostenuto sin qui una teoria in scienza politica, e nelle scienze sociali più in generale, può essere solo una *teoria locale*, per usare un'espressione ricorrente in Boudon [1984], cioè una teoria fondata su dati empirici spazialmente e temporalmente definiti, che soprattutto non accampa false pretese nomotetiche o previsionali. Solo la teoria locale può spiegare «scientificamente» un fenomeno che ha un ambito molto preciso e ben definito di dati e può essere falsificabile. Infatti, la falsificabilità di un'ipotesi è consentita solo dalla possibilità di avere dati empirici che ci permettono di controllare quell'ipotesi. Una teoria, cioè, deve potere essere valutata essenzialmente per la sua congruenza con la realtà. Una teoria, tuttavia, può anche contenere enunciati che non possono essere sottoposti a quel controllo empirico diretto o controllo di congruenza. Se così è, tali proposizioni devono essere almeno «accettabili, nel senso cioè che possano essere richiamate per spiegare altri fenomeni» [Boudon 1999; trad. it. 2000, 236].

La posizione complessivamente espressa in questo capitolo, e sviluppata più esplicitamente in questo paragrafo, si rifà all'esperienza di ricerca empirica collettiva degli ultimi decenni e può essere definita di «positivismo moderato», in quanto accetta fondamentalmente tutti i limiti e le difficoltà riscontrate nella ricerca concreta, ma al tempo stesso non rinuncia alla conoscenza scientifica come conoscenza che riguarda quel «mondo empirico che si esperisce attraverso i sensi» [Bruschi 1999, 5] con il fine di descriverne e spiegarne gli eventi.

8. La scienza politica è applicabile?

Un problema ha diviso la scienza politica in questi anni e può essere riassunto in una domanda: la scienza politica è un sapere che può essere concretamente applicabile? Contro l'opinione di chi vuole sottolineare l'utilità concreta della scienza politica e la sua applicabilità, uno studioso di teoria politica vicino alla stessa scienza politica come Matteucci [1971] evidenzia i fini essenzialmente conoscitivi ed esplicativi della disciplina, e ne riconosce al più un'efficacia pratica solo indiretta. In particolare, in

Italia una grande divaricazione su questo tema è stata favorita tra l'altro dal lungo dibattito sulle riforme istituzionali tra la fine degli anni settanta e i decenni successivi.

La risposta più fondata empiricamente e metodologicamente è quella che riconosce come vi siano effettivamente settori della disciplina, quali lo studio del funzionamento concreto delle istituzioni o dei sistemi elettorali, che possono indirettamente servire ad elaborare proposte concretamente rilevanti. Vi sono, poi, settori – soprattutto della politica comparata – in cui la ricerca sulle politiche di altri paesi può essere indispensabile per operare simili interventi nel paese a cui si è interessati, con tutti gli adattamenti suggeriti dal buon senso, dai valori e dalle scelte del decisore. In altri ambiti ancora, la ricerca e le spiegazioni hanno una valenza molto indiretta, ma tuttavia esistente. Vi sono, infine, numerosi settori di studio in cui ipotesi e spiegazioni risultanti dalla ricerca politica hanno scarsissimo rilievo concreto immediato o diretto. Dunque, il problema dell'applicabilità non è una questione *a priori* o di fede, ma un tema preciso a cui possono essere date risposte diverse a seconda degli ambiti e dei quesiti sollevati. In ogni caso, da una parte, non esiste un'applicabilità precisa e meccanica delle eventuali indicazioni emergenti dai lavori nei settori sopra indicati; dall'altra, la possibilità di indiretta rilevanza di altre ricerche può anche emergere successivamente, senza una consapevole intenzione iniziale.

Diversi livelli di applicabilità

Per approfondire

Boudon, R., *Il posto del disordine*, Bologna, Il Mulino, 1984.
—, *Il senso dei valori*, Bologna, Il Mulino, 2000.
Bruschi, A., *Metodologia delle scienze sociali*, Milano, Bruno Mondadori, 1999.
Della Porta, D. e M. Keating (a cura di), *Approches and Methods in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
Durkheim, É., *Le regole del metodo sociologico*, Milano, Ed. di Comunità, 1963.
Fideli, R., *La comparazione*, Milano, Angeli, 1998.
Fisichella, D., *Metodo scientifico e ricerca politica*, Roma, Nis, 1985.
Marradi, A., *Concetti e metodi in scienza politica*, Firenze, Giuntina, 1980.
Mill, J.S., *Sistema di logica*, Torino, Einaudi, 1958.
Morlino, L., *Introduzione alla ricerca comparata*, Bologna, Il Mulino, 2005.
Peters, B.G., *Politica comparata. Teorie e metodi*, Bologna, Il Mulino, 2001.
Sartori, G. e L. Morlino (a cura di), *La comparazione nelle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino, 1991.
Smelser, N., *La comparazione nelle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino, 1976.
Weber, M., *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 1958.

Domande

- Che cosa è un quesito di ricerca?
- Quali sono i criteri a cui attenersi per formulare un quesito di ricerca?
- Come si risolve il problema dei valori del ricercatore?
- Come si formano i concetti empirici?

- Quali sono le principali definizioni che si possono elaborare?
- Che cosa significa ancoraggio storico?
- Che cosa significa ancoraggio terminologico?
- Che cosa è un campo semantico?
- Perché il campo semantico è rilevante quando viene proposta una definizione?
- Che cosa sono denotazione, connotazione, intensione ed estensione?
- Qual è la relazione tra connotazione e denotazione ovvero tra intensione ed estensione?
- Che cosa è una scala di astrazione?

- Che cosa significa operazionalizzazione?
- Che cosa è un indicatore?
- Quali sono gli aspetti essenziali dell'indicazione?
- Illustrate le quattro fasi della ricerca empirica come sono proposte da Lazarsfeld.
- Che cosa è una classificazione?
- Quali sono i criteri a cui deve attenersi una classificazione?
- Che cosa è una tipologia?
- Perché il riferimento alla scala di astrazione è rilevante quando si formula una classificazione?
- Che cosa è un modello?
- Che cosa è un idealtipo?

- Quali sono i problemi connessi alla costruzione e raccolta dei dati?
- Che cosa è un'ipotesi?
- Che cosa sono le variabili dipendenti, indipendenti e intervenienti?
- Quali sono i metodi di controllo?
- Come si possono definire i metodi sperimentale, statistico e comparato?
- Che cosa significa parametrizzare?
- Qual è la funzione della parametrizzazione nella spiegazione scientifica?
- Quali sono gli obiettivi della comparazione?
- Quali sono le differenze tra metodo statistico e metodo comparato?
- Quali sono le principali strategie di comparazione?
- Che cosa è lo studio del caso?
- Quali sono i principali studi del caso?
- Studio del caso e metodo storico: sono un unico metodo di controllo?
- Spiegazione e interpretazione: illustrate la connessione.
- Che cosa è una generalizzazione?
- Esiste un sapere nomotetico?
- Che cosa è una teoria locale?
- Come definire il positivismo moderato?

- Che cosa significa applicabilità?
- Applicabilità e settori disciplinari: a che cosa ci si riferisce?

La disciplina: origini, temi, approcci

Capitolo 3

Dopo aver precisato che cosa è politica e che cosa è scienza ovvero qual è la metodologia da seguire nella ricerca in politica, si può compiere il terzo passo, spostare l'attenzione sulla disciplina dandone un quadro concreto d'insieme. Ciò si può fare meglio ricostruendone le origini; indicando, poi, i temi effettivamente studiati; risalendo, infine, ai principali approcci. Per iniziare si può suggerire subito una definizione della disciplina.

1. Che cosa è scienza politica

Definizione

▶ Sulla base di quanto illustrato nei due capitoli precedenti si può ora sostenere che *la scienza politica è lo studio ovvero la ricerca sui diversi aspetti della realtà politica al fine di spiegarla il più compiutamente possibile adottando la metodologia propria delle scienze empiriche* [Bobbio 1991a]. E ricordando che nel paragrafo 6 del capitolo 1 si è sostenuto che l'elemento più perspicuo della politica è che in essa hanno un posto centrale invenzioni istituzionali, spesso non volute consapevolmente, si può legittimamente considerare centrale e caratterizzante della scienza politica la ricerca empirica su quelle invenzioni o su parti di esse, sulla loro ricostruzione e la loro spiegazione.

Come tutte le altre scienze sociali e le discipline umanistiche la scienza politica non ha come suo obiettivo primario il rivolgersi al grande pubblico. A causa dell'importanza e dell'interesse diffuso derivante dai suoi contenuti, tuttavia, esiste un ampio settore contiguo alla scienza politica, che invece si rivolge a un pubblico più ampio, spesso con obiettivi politici espliciti. Si tratta di un settore che utilizza anche nozioni e concetti della scienza politica vera e propria e che si dedica all'analisi dei – o, più spesso, semplicemente al commento ai – fatti politici più immediati, senza una particolare metodologia e con lo scopo prevalente di interpretare i fatti politici per un pubblico ampio che desidera informarsi e orientarsi. Giornalisti, principalmente, ma anche studiosi, più o meno illustri, di

Scienza politica e divulgazione

diversa formazione e origine – storici, sociologi, economisti, giuristi e anche scienziati politici – hanno svolto in questi anni sui giornali o in volumetti d'occasione tale lavoro divulgativo. Tale settore, contiguo alla disciplina, è stato in Italia di aiuto alla comprensione della politica, ma ha avuto anche la positiva funzione di fare giungere al pubblico concetti e analisi fatte in scienza politica.

Confondere, però, tra la scienza politica che si dedica alla ricerca e alla spiegazione con un metodo rigoroso e questo settore che si dedica alla divulgazione e focalizza la propria attenzione sulla realtà politica immediata – peraltro, di solito, solo quella italiana – è errato. In realtà, sarebbe opportuno chiamare politica la prima e politologia la seconda, ma è ormai quasi impossibile modificare l'uso linguistico corrente che chiama politologi entrambe le categorie, gli studiosi di scienza politica e i divulgatori-commentatori. Peraltro, fissare tale distinzione sostanziale non implica in alcun modo voler chiudere gli studiosi di scienza politica in una «torre d'avorio», che diventerebbe una prigione e darebbe solo il senso della superfluità del loro lavoro. Alla fine un buon lavoro di divulgazione presuppone sempre una scienza politica sviluppata, seria e rigorosa.

2. Origini e sviluppi

La scienza politica italiana

La scienza politica è una disciplina relativamente giovane. In Europa, Italia compresa, nasce alla fine del secolo scorso [Favre 1985, 7 ss.]. Simbolicamente, è la data di pubblicazione degli *Elementi di scienza politica* di Gaetano Mosca nel 1896 ad essere spesso considerata anche la data di nascita della scienza politica italiana. Ancora, come in altri paesi europei, la scienza politica nasce staccandosi dal troncone del diritto costituzionale, come disciplina ausiliaria che si basa sull'analisi dei fatti storici. Ma al momento dell'instaurazione del fascismo, la neonata disciplina è stata già soffocata dall'affermazione di certi indirizzi di filosofia della storia, quali quelli definiti «idealisti» e rappresentati ad esempio da Croce e Gentile, e dal netto prevalere tra i giuristi del cosiddetto «formalismo giuridico», che nel tentativo di creare una scienza giuridica autonomamente fondata fa del riferimento alla norma «formale» un aspetto essenziale. Infatti, per «i giuristi formalisti il punto critico della cosiddetta scienza politica era la fluidità e provvisorietà [...] dei suoi contenuti, la sua incurabile, perché costituzionale, empiricità; per gli storici il punto critico era invece il procedimento metodico di generalizzazione era in definitiva la sua inevitabile astrattezza» [Bobbio 1963; 1969, 17; ma vedi anche Sola 1996]. Alla fine degli anni quaranta, al di là di qualche articolo che sollevava tematiche relativamente connesse alla scienza politica [Bobbio 1946; Leoni 1948], non esisteva una qualche produzione in quel settore. Della grande tradizione italiana di studi in questo ambito, che si può far risalire a Machiavelli per giungere a Mosca e Pareto, non rimaneva più nulla, o quasi.

2.1. La rivoluzione comportamentista

Lo studio della politica come studio di comportamenti umani

In quegli stessi anni in paesi con una cultura diversa, maggiormente aperta allo studio della realtà, ovvero in paesi in cui la dottrina giuridica tedesca ha meno successo, a cominciare dagli Stati Uniti, la Gran Bretagna o anche i paesi scandinavi, si mantengono sia la democrazia sia gli studi della politica, anche comparati. Tali studi provengono dalla tradizione giuridico-costituzionale o da una tradizione di studi di storia politica contemporanea e molto spesso si concentrano sulle istituzioni di governo e quelle parlamentari. Ancora, in quegli stessi anni negli Stati Uniti si comincia a sentire l'influenza anche della cosiddetta *rivoluzione comportamentista* sugli studi politici. Tale «rivoluzione» si traduceva in un approccio allo studio della politica che sottolineava fortemente la necessità di studiare il comportamento politico reale degli individui e, dunque, mirava a «descrivere tutti i fenomeni di governo in termini di comportamenti umani osservati ed osservabili» [Truman 1951, 38]. Al tempo stesso, la protesta comportamentista perseguiva l'obiettivo di mettere la sordina alla storia, privilegiando metodi di ricerca moderni quali sono stati in anni successivi, e soprattutto negli Stati Uniti, la ricerca per sondaggio e le analisi quantitative del comportamento elettorale [si veda Dahl 1961].

2.2. Il ritorno alla democrazia

Scienza politica come studio empirico della realtà

- Nei primi anni cinquanta in Italia e negli altri paesi europei si pongono dunque le *fondamenta* della «nuova» scienza politica. Anzitutto, emerge una definizione della *scienza politica come conoscenza empirica della politica* [Sartori 1953].
- Poi, si chiariscono i *criteri di fondo*: l'azione politica è un'attività ispirata a criteri razionali; la scienza politica, al pari dell'economia, è l'analisi empirica del rapporto fini/mezzi, e dell'adeguatezza dei secondi a raggiungere i primi; e, quindi, è anche analisi del significato e delle conseguenze dell'azione stessa, e della coerenza complessiva dei fini.
- Si precisano gli *strumenti di analisi*: l'importanza di un'elaborazione metodologica autonoma e l'elaborazione di un linguaggio specialistico.
- Infine, si dichiarano esplicitamente gli *obiettivi di fondo*: produrre una conoscenza utile per l'uomo politico e, in questo senso, essere capaci anche di una previsione politica.

▶ In questi primi anni cinquanta vengono anche fissate le *differenze tra scienza politica, filosofia politica, diritto pubblico e storia*. Lo fa in maniera semplice e intelligente Finer [1954, 27]: 1) quando si decide di escludere dal proprio ambito i giudizi morali e si presta attenzione alla raccolta e all'analisi dei dati empirici, la scienza politica si distacca dalla filosofia politica; 2) quando si giunge a una distinzione, anche solo implicita, tra «processi reali e processi formali», cioè tra quello che effettivamente accade e l'elaborazione delle norme che indicano come regolare formalmente comportamenti e aspettative, la scienza politica si distacca dal diritto pubblico; 3) quando con la classificazione e la comparazione,

l'analisi dei dati empirici mostra implicitamente che quei dati non sono considerati unici ed esclusivamente «legati al tempo, al luogo, ed alle circostanze specifiche», allora questi vengono differenziati dai dati storici e la scienza politica si distacca anche dalla storiografia.

In questi termini, la disciplina continua a svilupparsi in Gran Bretagna e nelle altre democrazie del Nord Europa, poi anche in Germania, ma non in Italia. Eppure esistevano alcune condizioni favorevoli al decollo della scienza politica anche in Italia. Innanzi tutto, poiché nessuna scienza politica nasce e prospera in regimi totalitari o autoritari, il ritorno alla democrazia era un elemento positivo non solo in Italia, ma anche in Germania, da dove erano partite durante gli anni del nazismo alcune delle migliori intelligenze che avrebbero dato lustro e prestigio alle università americane. In breve, una prima condizione favorevole, necessaria ma tutt'altro che sufficiente, cioè l'esistenza di un regime democratico, esisteva pienamente. Una seconda, importante condizione, spesso collegata alla prima, è l'assenza di provincialismo culturale. In Italia e in Germania il relativo isolamento del periodo fascista o nazista veniva rapidamente spezzato tra le fine degli anni quaranta e la prima parte del decennio successivo. I legami culturali con gli altri paesi, quali Stati Uniti, Inghilterra e anche la Francia con la sua tradizione di geografia elettorale, diventano numerosi. La conoscenza della letteratura internazionale del campo tra i potenziali cultori-fondatori della disciplina è solida. Proprio l'uscita dal provincialismo mette sulla strada che conduce al progetto di rifondazione della scienza politica su nuove basi.

2.3. Ostacoli alla rinascita della disciplina in Italia

Numerosi e seri sono, comunque, i problemi che ostacolano la rinascita in **Italia**. Nel secondo dopoguerra, e dopo l'esperienza infelice già prima del fascismo (vedi sopra), la scienza politica in Italia rinascerà con una diversa matrice, quella filosofica. Ma qui la strada sarà più lunga e difficile soprattutto per due ragioni. La prima è che se tutto sommato il legame tra diritto pubblico e realtà politica è più diretto, quello tra speculazione filosofica e scienza politica empirica lo è assai meno. Inoltre, la filosofia da cui scaturiscono le scienze sociali non può essere irrazionalistica o idealista o spiritualista, né condurre a concezioni provvidenzialistiche della storia. Lo spazio per una scienza della politica nasce solo quando si rafforza all'interno della filosofia la convinzione di potere individuare dei significati sostanziali – se non una razionalità in senso forte – nella condotta politica.

Lo spazio ridotto della scienza politica italiana

• Nell'Italia del dopoguerra, la cultura filosofica predominante in quegli anni era non solo anti-razionalista, ma anche *anti-empirica*. Senza pretendere di descrivere in questa sede il clima culturale di quegli anni [Garin 1966, 491 ss.], si può comunque ricordare il prevalere di concezioni della realtà e della storia che relegavano all'ultimo posto la politica, considerandola una componente mutevole, provvisoria, dipendente da altri fattori molto più rilevanti. Una tale visione «ancillare» della politica

Una cultura filosofica anti-empirica

era condivisa da crociani e marxisti. A questo si deve aggiungere che proprio tale visione subordinata e servente della politica era saldamente radicata anche nella cultura di massa o nello stesso personale politico. Non si dimentichi, peraltro, che la stessa storia politica era molto poco praticata in quegli stessi anni cinquanta, e tale rimane anche per il periodo successivo in ambienti culturali di ispirazione marxista.

• Dunque, semplicemente non esisteva l'assunto di fondo che si potesse proficuamente studiare la politica in maniera autonoma con la relativa sicurezza di rintracciare significati propri e dimostrare l'influenza delle strutture politiche sulla società o sull'economia. Bobbio indirettamente conferma questa analisi quando ricorda: «Chi guardi il panorama degli studi politici in quegli anni, vede soprattutto espandersi tre correnti di pensiero politico con intenti prescrittivi, il marxismo, il socialismo liberale, il cristianesimo sociale. L'analisi della società è spesso un pretesto per costruire programmi d'azione» [Bobbio 1961, 217]. In questa chiave dove si collocava la scienza politica, che pretendeva di «rivedere le bucce» a tutti i «programmi d'azione» in quanto analisi del rapporto mezzi/fini e dell'azione dell'individuo? Semplicemente, da nessuna parte. Dunque, la presenza di una mentalità ideologica diffusa, per quel che è qui rilevante, a livello sia di élite politiche sia di élite culturali, è ribadita come un'altra condizione ostativa, forte e importante.

Una visione ancillare della politica

• In aggiunta, obiezioni e chiusure forti venivano anche dalle altre scienze sociali che si occupavano anche di politica, come il diritto, la storia e l'economia, non estranee alla cultura filosofica appena citata, ma soprattutto ben consolidate e assestate nel «plurale», scienze politiche. Ovviamente, quel «plurale» era, innanzi tutto, notevolmente sospettoso verso il potenziale imperialismo di un «singolare», scienza politica, di importazione americana. Oltretutto, le *facoltà di scienze politiche* – dove la scienza politica non c'era più o non c'era ancora, a seconda dei punti di vista – avevano corso seri «pericoli di vita» alla fine della guerra, in quanto erano uscite da essa con il marchio fascista. Infatti, erano state volute dal regime e c'era, quindi, il proposito di eliminarle, poi rientrato alla fine degli anni quaranta. Ma le obiezioni più serie ed esplicite non erano tanto di potere accademico, erano sostanziali, legate alla radicata convinzione dell'impossibilità che potesse nascere una disciplina scientificamente fondata con unità di oggetto e di metodo.

La competizione fra discipline

▶ Riassumendo, in Italia le principali *condizioni ostative* entro cui si trova stretta la disciplina sono almeno tre: *mentalità ideologica e anti-empirica diffusa*, *visione «ancillare» della politica* e *resistenza accademica*, anche per paura di un nuovo imperialismo importato dall'estero. Le tre condizioni sono collegate soprattutto nel senso che esse si rinforzano a vicenda e non lasciano spazio ad alternative. Così, la «resistenza accademica» trova nuovi motivi di forza nella mentalità ideologica e nella concezione del ruolo subordinato della politica, una realtà considerata in parte non conoscibile. Ma è soprattutto alla prima che occorre prestare attenzione. Infatti, se si guarda allo stesso problema in una prospettiva europea, mentre la seconda e la terza condizione sono spesso presenti anche in altri paesi, la prima non lo è se non in forme assai più limitate. Così,

il contesto culturale della crescita della disciplina in Europa occidentale vede in primo piano il prevalere delle tradizioni del diritto pubblico ovvero della storia politica contemporanea o ancora di una filosofia politica empirica o anche un insieme di tutte e tre le tradizioni, in aggiunta alla stessa filosofia idealistica, come avviene in Germania.

L'affermazione della scienza politica in Germania

Proprio la comparazione con la **Germania** permette di capire meglio i problemi di crescita della disciplina. Anche in Germania si possono individuare resistenze da parte delle altre discipline, insieme alla presenza di una simile mentalità ideologica diffusa. Insomma, possiamo disegnare un quadro non molto diverso da quello italiano. Eppure lì la scienza politica si afferma già durante gli anni cinquanta, in quanto ci sono almeno altri due fattori da considerare in positivo.

- In primo luogo, nel secondo dopoguerra alcuni tra i più importanti cultori di tale indirizzo di studi, emigrati negli Stati Uniti, o erano tornati in patria o esercitavano una forte influenza dall'esterno. E si tratta di studiosi di grande livello e autorità, come Deutsch, Edinger, Friedrich, Kirchheimer, Loewenberg, Morgenthau, Sigmund Neumann, Spiro, Hermens, per citare solo alcuni tra i più noti.
- In secondo luogo, sotto la spinta forte e decisa degli alleati e degli americani, in particolare, la scienza politica viene riproposta in Germania come una disciplina da insegnare, una sorta di «educazione civica», il cui ruolo è indispensabile per evitare ai tedeschi esperienze drammatiche come il crollo della democrazia nei primi anni trenta. Questo è un aspetto che in Italia non emerge in alcun modo. Con la riforma universitaria tedesca della fine degli anni quaranta sono create alcune cattedre di scienza politica, che vengono, però, assegnate anche a storici e filosofi confermando l'esistenza della eterogeneità di origini della scienza politica tedesca [Kastendiek 1987; von Beyme 1982; Caciagli 1976a; 1976b]. Peraltro, a differenza di quella italiana, la scienza politica tedesca continuerà ad essere, negli anni sessanta e anche dopo, molto frammentata [von Beyme 1982], proprio perché non aveva avuto un nucleo originario di «rifondatori» e l'attribuzione di cattedre, alla fine degli anni quaranta, anche a non scienziati politici aveva mantenuto o accentuato quella eterogeneità iniziale. Quella italiana, invece, diventa e rimane una disciplina più coesa, più unitaria.

2.4. L'identità della scienza politica

Identità della scienza politica: Bobbio, Leoni, Sartori

Nei primi anni sessanta inizia quella *svolta* nella scienza politica italiana già avviata negli altri paesi europei. Con un ordine anche in parte temporale, il primo elemento da sottolineare riguarda il ruolo di **Norberto Bobbio** nel ricostruire e rafforzare la scienza politica. Già alla fine degli anni cinquanta riportando in auge gli «antenati» vale a dire la scuola italiana di scienza politica con una rivisitazione originale e precisa dei contributi di Mosca e Pareto, Bobbio aveva indicato nei due studiosi coloro che avevano avviato gli studi politici sulla strada della ricerca empirica. Così, la scienza politica acquista un proprio spessore derivante dal riferimento a una teoria empirica compiuta, la **teoria delle élite**.

Più tardi Bobbio torna a precisare le *differenze* con le altre discipline: il *diritto* (diversità del punto di vista), la *storia* (diversità di metodo) e anche la *filosofia politica* [Bobbio 1963; 1966; 1969; 1971]: «Il giurista fa oggetto delle proprie ricerche i comportamenti in quanto sono regolati dalle norme di un determinato ordinamento giuridico [...] Lo scienziato della politica, invece, studia di un comportamento soprattutto le motivazioni e le conseguenze rispetto ai fini proposti». La differenza con gli storici è tra ricerca idiografica o individualizzante e ricerca generalizzante, ma «lo storico dovrebbe cominciare a domandarsi se sia possibile conoscere un qualsiasi fatto individuale senza far uso di concetti generali. Se davvero tutto ciò che accade sia irripetibile». Bobbio ripropone anche i reciproci rapporti di complementarità di queste discipline con la scienza politica, assumendo così una posizione equilibrata e costruttiva. La differenza tra filosofia politica e scienza politica sta, soprattutto, nell'uso empirico e osservativo del linguaggio da parte della seconda e nell'uso speculativo, ultra-rappresentativo e onni-rappresentativo del linguaggio da parte della filosofia [Sartori 1953, 30-33].

Scienza politica e...

... diritto

... storia

▶ La grande *attenzione al linguaggio*, propria di certe correnti filosofiche di quegli anni e condivisa anche da Bobbio e da un altro dei fondatori della scienza politica italiana, Leoni [1957, 91 ss.], diviene così la leva per introdurre la differenza più difficile. Sartori lo chiamerà, in un saggio di alcuni anni dopo, lo **spartiacque linguistico** [Sartori 1972; 1979, 225 ss.].

Da Bobbio la differenza tra filosofia politica e scienza politica viene utilizzata anche per proporre una definizione «in positivo» della scienza politica e per prendere posizione su un altro tema importante e in quel momento ancora oggetto di discussione, quello del rapporto dello studioso con i valori. Da una parte, quindi, Bobbio definisce la *filosofia politica* come: *a*) la ricerca del miglior governo; *b*) la ricerca del fondamento dello stato ovvero della giustificazione dell'obbligo politico; *c*) la ricerca della natura della politica ovvero della politicità; *d*) l'analisi del linguaggio politico. Dall'altra, considera la *scienza politica* come ogni analisi empirica del fenomeno politico che soddisfi tre condizioni: il principio di verificazione come criterio di validità, la spiegazione come scopo, la avalutatività come presupposto etico, come virtù dello scienziato [Bobbio 1971, 367 e 370] (cfr. cap. 2).

... filosofia politica

L'ultima delle definizioni «in negativo» della disciplina viene alla fine degli anni sessanta. Si tratta della differenza con la *sociologia politica*. Riprendendo Bendix e Lipset [1957] e Smelser [1967], il punto centrale della differenza, quando vi è sovrapposizione di temi tra le due prospettive, è che «le variabili indipendenti del sociologo diventano le variabili dipendenti del politologo (e viceversa). Il che significa che l'approccio si inverte: il vettore di spiegazione del sociologo sta agli antipodi della direttrice esplicativa del politologo» [Sartori 1970, 15-16]. In questo senso, Sartori avverte subito il pericolo di un «riduzionismo sociologico», che avrebbe trovato tutte le spiegazioni dei fenomeni politici in variabili sociali.

... sociologia politica

▶ Dunque, l'*identità in positivo della scienza politica* si delinea non solo quando comincia ad essere chiaro che storia e diritto non esauriscono

tutti i modi di studiare il fenomeno politico, ma quando alcuni aspetti metodologici propri, anche se non necessariamente esclusivi, della disciplina vengono fissati (da Sartori già alla fine degli anni cinquanta). Essi sono i seguenti.

- Innanzi tutto, l'attenzione al linguaggio, che non solo fonda la differenza con la filosofia politica, ma porta ad accentuare l'importanza di definire i concetti e di avere un linguaggio scientifico sviluppato.
- Il secondo aspetto riguarda la formazione dei concetti empirici e, particolarmente rilevante, la possibilità di sviluppare la teoria empirica.
- Il terzo aspetto riguarda il rapporto fra teoria e pratica: la scienza politica deve avere una sua funzione pratica; essere un sapere applicativo; giungere a un'azione intelligentemente condotta, caratterizzata a sua volta dalla identificazione del rapporto tra mezzi e fini ovvero dal calcolo dei mezzi.
- A questi si può aggiungere un quarto elemento, la questione dell'avalutatività come virtù dello scienziato (cfr. sopra e cap. 2).

Non si può considerare, però, che vi sia stato il decollo della scienza politica finché non giunge a compiersi il «grande salto» nella *ricerca empirica*. Sia in Italia sia nel resto d'Europa ciò avviene quando nei diversi contesti culturali europei arriva l'*americanizzazione*. Un fenomeno – quello dell'**influenza americana** – che investe tutti i paesi dell'Europa occidentale, anche se in misura diversa (ad esempio, la Francia assai meno degli altri). Quattro elementi lo caratterizzano: 1) viene importata una nuova concezione della scienza politica che deriva dalla rivoluzione comportamentista, cioè si fa riferimento al comportamento individuale e alla necessità di sviluppare metodi scientifici più rigorosi; 2) al tempo stesso vengono effettuate numerose ricerche empiriche, ora possibili perché finanziate da fondazioni americane; 3) diversi studiosi europei vanno a studiare negli Stati Uniti (ad esempio, a Chicago, Yale, Berkeley, Michigan); e 4) vengono creati dei centri di formazione e ricerca grazie ancora ai finanziamenti di fondazioni americane, come la Fondazione Ford, Twenty Century Fund ed altre. Dunque, un'influenza composita che farà sentire i suoi effetti per molti anni.

L'influenza americana

Del resto, la scienza politica negli Stati Uniti era assai più sviluppata rispetto al resto del mondo occidentale [Waldo 1975]. Mackenzie [1967; trad. it. 1969, 59] calcola che alla metà degli anni sessanta il 90% degli scienziati politici lavorava in università americane. Sicché anche al di là dei sostegni finanziari concreti che giungono in Italia e nel resto d'Europa ha ancora ragione Mackenzie nel sostenere: «È intellettualmente impossibile ignorare gli americani: siamo obbligati a prendere una posizione rispetto a loro, anche a costo di perdere la nostra indipendenza intellettuale» [*ibidem*, 60]. E questa osservazione viene da uno studioso inglese, cioè di un paese con una presenza di scienziati politici, in quegli stessi anni, diverse volte superiore alla italiana. Il fatto è che già dalla fine degli anni cinquanta e sessanta in tutti i paesi europei occidentali l'influenza americana in tutte le scienze sociali è davvero forte.

L'influenza americana non spiega solo il «grande salto» verso la ricerca empirica, ma anche il formarsi di una comunità di studiosi di scienza politica. La grande importanza di questo secondo aspetto è sottolineata fortemente da diversi autori [Favre 1985, 4-7]. Il punto è che una disciplina e la relativa comunità scientifica si possono formare solo se esiste la possibilità di reclutare docenti nelle università, consolidando i meccanismi di «riproduzione» intellettuale all'interno di quella comunità. Quindi, la formazione alla ricerca presso i centri finanziati dall'estero ovvero una formazione negli Stati Uniti potevano costituire solo il primo gradino. Poi ci doveva essere l'accesso a posti nell'insegnamento universitario. Si può capire bene, allora, l'importanza decisiva che in quegli anni veniva ad assumere la transizione parziale dell'università italiana verso un'*università di massa* e la transizione più completa degli altri paesi europei nella stessa direzione.

▶ Negli anni settanta e dopo, la nozione di scienza empirica non cambia sostanzialmente; ma ci si allontana dagli «antenati», cambia la nozione di politica e viene ribadita più efficacemente la centralità della politica comparata. A ribadire la stessa nozione di *scienza empirica*, distinta dalla filosofia e dalle altre discipline umanistiche, ci pensano ancora Bobbio [1971] e Sartori [1972]. *Verifica empirica*, *spiegazione descrittiva*, ma anche *avalutatività* rimangono i cardini della scienza politica. I rappresentanti della scuola italiana di scienza politica, come Mosca e Pareto, di cui vanno sottolineati tutti i meriti, vengono considerati espressione di una scienza politica pre-scientifica proprio per la diversa concezione di scienza sociale che essi hanno [*ibidem*, 683-685]. Entrano con tutti gli onori nella storia del pensiero politico, mentre le loro ipotesi escono abbastanza definitivamente dalla ricerca in scienza politica, ovvero ad esse si dà solo un omaggio formale. La nozione di politica cambia nel senso che non si cerca più l'essenza del «politico» ovvero della «politicità», ma si sostiene che il comportamento politico rinvia a una sede, il **sistema politico** (vedi più avanti). Questa è la nozione anticipata molti anni prima da Easton [1953], che Almond [Almond e Powell 1966] aveva dichiarato essere il nuovo paradigma fondante la disciplina e che, in effetti, sarà molto influente anche per tutta la scienza politica europea, soprattutto quella tedesca, finendo per essere abbandonata solo verso la fine degli anni settanta. Infine, Samuel E. Finer aveva già osservato [1954, 27-28] come la scienza politica dovesse essere soprattutto *comparata*, mentre gli altri tipi di analisi avrebbero avuto un ruolo secondario. Sartori [1971] torna a sottolineare questo punto nella convinzione che la **comparazione** sia il modo più coerente di fare scienza politica secondo i *canoni metodologici* prefissati: 1) procedere per ipotesi e verifica; quindi grande importanza della elaborazione teorica, ma altrettanta importanza del controllo empirico; 2) opportunità migliore, se non esclusiva, di spiegazione per l'esistenza di più casi; 3) opportunità migliori di mostrare l'applicabilità dell'analisi in scienza politica (cfr. cap. 2).

La nozione di sistema politico

Il ruolo della comparazione

▶ Nel corso dei decenni successivi la crescita si manifesta, innanzi tutto, nel formarsi di una *comunità di studiosi* all'interno dell'università, nella formazione delle *associazioni professionali* (dall'associazione europea a quelle nazionali), nel notevole *aumento della produzione intellettuale*, anche con la nascita di alcune riviste, collane presso case editrici e traduzioni

Crescita della disciplina

di volumi. In breve, crescita in tutti i parametri classici di una disciplina sociale al punto che vi è ormai una trasformazione, una «trasfigurazione» della disciplina che cambia e arricchisce i propri temi di ricerca, ma che si frammenta esprimendo studiosi anche con posizioni metodologiche diversificate. Tale frammentazione si manifesta, innanzi tutto, nel diverso tipo di studi e ricerche o anche nel diverso modo di insegnare la disciplina praticato nelle sedi universitarie. In generale, in Italia non si giunge, però, a divisioni profonde e concezioni radicalmente diverse della scienza politica, come in Germania e altri paesi europei: sia la relativa unitarietà del gruppo originario sia proprio l'assenza di posizioni anche epistemologicamente estreme aiutano a spiegare la ragione di ciò. In ogni modo, la trasformazione dell'università italiana in istituzione di *insegnamento di massa* e la conseguente crescita degli insegnamenti e dei posti di ruolo sono la prima e più importante spiegazione della crescita della disciplina, che, dopo l'introduzione e attivazione del primo insegnamento di scienza politica nel 1956 a Firenze, vede nel corso dei decenni successivi l'attivazione di numerosi altri insegnamenti nelle diverse, anche nuove, facoltà e in numerosi corsi di laurea.

3. I temi

Quali sono i temi trattati dalla scienza politica in questi decenni? Indirettamente nei capitoli precedenti e in questo sono emerse alcune risposte. L'indice stesso di questo manuale e, ovviamente, ancora di più, la lettura dei diversi capitoli suggeriscono una prima risposta.

In questa sede è più proficuo indicare certi aspetti molto generali, ma importanti che hanno caratterizzato l'evoluzione dell'attenzione degli studiosi per certi temi invece che per altri.

Tematiche d'indagine

- Innanzi tutto, si può assumere che i settori principali della disciplina, con riferimento a un solo caso – ad esempio, all'Italia – o a più casi studiati comparativamente, sono i seguenti: cultura politica, analisi elettorali, partiti, gruppi di pressione, movimenti politici, élite politiche, istituzioni di governo, burocrazia, magistratura, politiche pubbliche, studi sull'Unione europea, relazioni internazionali. Proprio la suddivisione dei settori principali suggerisce la prima, importante considerazione: per ragioni ovvie di interessi dei ricercatori e destinazione delle ricerche la stragrande maggioranza degli studi riguarda le democrazie occidentali. La fioritura di studi sul Terzo Mondo che si è avuta negli anni sessanta, in seguito alla decolonizzazione, soprattutto ad opera di ricercatori americani, è quasi subito appassita. Solo in un secondo tempo vi è una lenta ripresa di attenzione per alcuni paesi dell'Estremo Oriente e qualche paese del Nord Africa in concomitanza con i processi di democratizzazione (cfr. capp. 4 e 6).
- In secondo luogo, un certo illusorio entusiasmo per la ricerca quantitativa, proprio della fine degli anni sessanta e dei primi anni settanta, ha lasciato il posto a una situazione più equilibrata in cui lo sviluppo di tecniche di analisi quantitativa è stato affiancato da numerose analisi qualitative anche molto sviluppate e sofisticate nei diversi settori sopra indicati.

Attenzione all'output

- Ancora, nel corso degli anni settanta e ottanta si è registrato un graduale passaggio dell'attenzione degli studiosi da tematiche di input, concernenti cioè l'«entrata» della politica, a tematiche di output, riguardanti decisioni e politiche pubbliche. Così, ad esempio, all'egemonia europea dello studio sulle élite e sui partiti o a quella americana delle ricerche sugli interessi si sono a poco a poco sostituite le ricerche sulle politiche pubbliche.
- Infine, alcuni importanti settori di ricerca emergono e si sviluppano in quanto certi fenomeni si impongono all'attenzione degli studiosi. Ad esempio, l'enorme, accresciuta rilevanza dell'Unione europea ha portato alla creazione di un intero nuovo settore di ricerca che sta a metà della tradizionale divisione tra politica comparata e relazioni internazionali. O ancora il fenomeno americano ed europeo dell'accresciuta rilevanza dei giudici e delle autorità indipendenti ha provocato la trasformazione di settori tradizionali già esistenti, come sono gli studi sulla magistratura.

Si può approfondire questa analisi ricordando certe ragioni di fondo che in buona misura spiegano il mutamento di interesse per i diversi temi. Come succede anche in altre discipline empiriche, anche in scienza politica gli studiosi seguono due logiche molto diverse nella scelta e nel relativo mutamento dei propri interessi: una interna e l'altra esterna.

Logiche della scelta

- Si obbedisce a una *logica esterna* quando si prende coscienza dell'esistenza di un problema politico urgente e importante e lo si analizza, in maniera più o meno approfondita. Ad esempio, gli studi sulle riforme istituzionali, sul terrorismo o certi studi sulle politiche pubbliche, sulla crisi democratica o sull'Unione europea rispondono a quella logica. Ma anche il predominio degli studi sui partiti per molti anni e il loro più recente declino non si capiscono altrimenti. In ogni modo, la connessione tra la maggiore frequenza degli studi su quei temi e la diffusa maggiore percezione di certi fenomeni legati a quelle tematiche rivela quella logica esterna. Gli studi rispondenti a tale logica hanno anche fini applicativi diretti o più spesso indiretti. In breve, obbediscono a una concezione della disciplina secondo la quale le sole ricerche in cui dovrebbe impegnarsi uno studioso di scienza politica sono quelle suggerite da temi politicamente rilevanti negli anni a lui contemporanei.
- La *logica interna* alla disciplina è ben distinta dalla prima: un filone di ricerche, nato sotto la spinta di eventi o processi politici esterni, percepiti come rilevanti, poi genera altri studi, repliche, dibattiti. Gli studi che rispondono prevalentemente alla logica interna possono avere anche solo fini conoscitivi, piuttosto che applicativi.

4. La scienza politica come disciplina frammentata?

Restano ancora due domande, forse le più importanti, da sollevare: la disciplina è davvero così frammentata come sembrerebbe sulla base dei diversi e numerosi temi trattati? E, poi, anche solo attraverso qualche suo

cultore, riesce ad avere un impatto sulla democrazia italiana ovvero su un pubblico più o meno ampio e colto, oppure è rimasta in questi anni nel chiuso delle aule universitarie? In questo paragrafo si risponderà al primo quesito, nel prossimo al secondo.

Una disciplina divisa?

La *frammentazione tematica* è un segno ovvio di ricchezza disciplinare, e in questo senso deve essere vista positivamente. La *frammentazione di approcci* e impostazioni concettuali può essere considerata anch'essa una ricchezza nello studio della politica, oppure dai più estremisti sostenitori di un approccio invece di un altro può essere valutata negativamente. Quale che sia il giudizio dato, rimane che la diversità di approccio investe elementi di fondo su come è stata studiata la politica e, dunque, va al di là dello studio di questo o quel tema specifico. Ma in questi decenni vi è stata una frammentazione di approcci come quella che ha spinto Almond [1990] a definire la scienza politica americana degli anni ottanta una «disciplina divisa»?

Gli anni del decollo in Europa, il decennio sessanta, erano stati caratterizzati dalla prevalenza di un approccio istituzionale tradizionale in cui l'attenzione era centrata sulle istituzioni formali e sul loro funzionamento anche in chiave storica, sulla scia della tradizione legale costituzionale dei decenni precedenti la guerra.

Le ricerche su potere ed élite

• A fianco, e in parziale contrasto con questo approccio tradizionale per l'attenzione data al comportamento di attori individuali, si era sviluppato ed aveva avuto rapidamente successo — in Italia grazie a Norberto Bobbio (cfr. sopra par. 2) – un filone di studi e ricerche che faceva del **potere politico** e delle **élite** il cuore di qualsiasi analisi della politica. Tale approccio rimarrà negli anni centrale per lo *studio della politica locale*, soprattutto per uscire dalla tradizione europea di *local government* molto legata agli aspetti formali-legali. Infatti, da una parte, lo studio del governo locale nasce come materia giuridica, studiata da giuristi; dall'altro, una tale impostazione poco si addice alla realtà italiana dove la rilevanza della politica locale non è legata tanto alle competenze istituzionali degli enti locali, ma piuttosto alla capacità di rappresentanza, anche clientelare, verso il centro e di creazione di consenso da parte della classe politica locale.

Potere plurale...

Peraltro, il dibattito sul potere locale è stato importante anche per affrontare il tema di fondo del *pluralismo* come elemento fondante di qualsiasi democrazia. Alla soluzione di tale problema dà un contributo molto importante Robert A. Dahl con la sua ricerca sul comune di New Haven [1961], con i relativi processi decisionali e la pluralità di élite che ne sono all'origine. Il tema «élite o élites», cioè l'esistenza di un solo gruppo egemonico o di più gruppi in competizione rimarrà centrale e assai dibattuto all'interno di questo approccio. A Dahl verrà contrapposta da Bachrach e Baratz [1970] una posizione che evidenzia proprio l'esistenza di una seconda «faccia» del potere nascosta ed informale, che mostrerebbe la centralità politica di un'élite, ovvero l'esistenza di un *gruppo egemonico* al di là delle apparenze (vedi cap. 14). Inoltre, questo dibattito non si ferma agli anni sessanta, ma riemerge ancora in modo centrale nel filone di studi sulla politica locale che va sotto la voce di *regimi urbani* o *growth*

... o potere nascosto

machines ed è una versione più politologica del dibattito sullo sviluppo economico locale.

L'approccio sistemico: metà degli anni sessanta

• Soprattutto a partire dalla metà degli anni sessanta, anche in Europa si comincia a vedere l'influenza di un approccio assai diffuso negli Stati Uniti, da qualche anno: l'**approccio sistemico**. Tale approccio diventa così importante ed influente in quegli anni che Gabriel Almond [1966], allora presidente dell'Associazione Americana di Scienza Politica, poteva affermare nel suo discorso di insediamento che ormai quell'approccio e i principi a cui si ispirava stavano diventando dominanti in tutta la disciplina e, a suo parere, meritavano di esserlo.

Tali principi possono essere sintetizzati in pochi punti. *Primo*, il sistema politico è l'*unità centrale di analisi* e quello che definisce la politica indicando la sede in cui si svolge (cfr. cap. 1). *Secondo*, il sistema politico è caratterizzato da un *insieme di interazioni* in cui «i valori vengono assegnati in modo autoritativo a favore di una società» [Easton 1965a; 1965b; trad. it. 1984, 79] ovvero l'insieme dei processi mediante i quali una qualsiasi comunità sociale prende decisioni politiche [Urbani 1971, 58]. *Terzo*, al sistema politico giungono in entrata (*input*) *domande* e *sostegno* da parte della società, nella sua veste di comunità politica, cioè di persone tenute insieme da una certa divisione politica del lavoro: dal semplice voto all'impegno più costante e continuo in politica (cfr. anche cap. 7). *Quarto*, emissioni (*output*) del sistema in forma di *decisioni* da applicare e *reazioni* a quelle decisioni da parte della stessa comunità politica sono gli altri aspetti importanti della teoria sistemica. *Quinto*, tra input e output vi è una «scatola nera» all'interno della quale si svolgono i *processi decisionali essenziali* e a cui viene dedicata scarsa attenzione da certi autori e maggiore da altri, come Almond che richiama le tre funzioni fondamentali in proposito, quella di *amministrazione*, svolta dalla burocrazia, quella di *risoluzione pacifica di conflitti* privati o tra privati e istituzioni pubbliche assolta dalla magistratura e quella *decisionale politica*, che rimane il compito di parlamento e governo (cfr. capp. relativi più avanti).

Come è stato osservato, quando si cerca di vedere che cosa ci sia all'interno della «scatola nera» si torna a concettualizzazioni tradizionali e alla fine sembra che i nuovi concetti distintivi della teoria sistemica, come *confine*, *circuito di «feedback»* o altri, siano sostanzialmente superflui. Tuttavia, l'approccio sistemico, pur molto criticato, ha avuto successo per diversi anni. Di esso all'inizio del nuovo secolo sono rimasti soprattutto:

Critiche all'approccio sistemico

1) l'impossibilità di considerare le istituzioni solo in una prospettiva formale, anzi la necessità di capire che cosa vi sia dietro quelle forme;

2) l'importanza delle interazioni tra i vari aspetti della politica, che non possono essere trascurate in quanto è ormai in qualche modo acquisito che «il tutto è più della somma delle parti»;

3) alcuni concetti a cui si continua a fare ricorso, magari avendoli meglio precisati empiricamente in questi anni; ad esempio, la nozione di sostegno e quelle contigue, come legittimità, fiducia, o confidenza, oppure la nozione di rendimento e di nuovo quelle contigue come efficacia, efficienza, effettività, o anche retroazione.

10 = 6CAD
15 = 9UP
20 = 12
25 = 15
30 = 18

L'approccio della scelta razionale: anni settanta

• Negli stessi anni in cui cresceva e si affermava l'approccio sistemico, aveva successo specie negli Stati Uniti anche un altro approccio, quello della **scelta razionale**. A differenza del primo, questo secondo è diventato sempre più importante nella scienza politica internazionale nel corso degli anni fino a raggiungere un seguito relativamente ampio, seppure non maggioritario, negli ultimi anni. Si può capire sinteticamente l'approccio razionale se si parte dai suoi due assunti di base, l'*individualismo* e il *comportamento utilitarista degli individui*. Per i sostenitori della *rational choice* le collettività non esistono al di fuori degli individui che le formano. La spiegazione dell'azione sta nel comportamento di individui la cui razionalità si esprime consapevolmente nel massimizzare la propria utilità. Sulla base di questi assunti, e facendo frequente ricorso a formule logico-matematiche, numerosi studiosi hanno sviluppato le proprie teorie in diversi campi riguardanti aspetti democratici, come la competizione partitica, la scelta elettorale e le motivazioni del voto, i processi decisionali in sedi diverse, la formazione delle coalizioni [vedi Martelli 1983; 1989]. Tali teorie sono deduttive e si contraddistinguono per un livello di generalità molto alto. Alcuni studiosi, sostenitori di questo approccio, cercano un controllo empirico di proposizioni deduttive.

Numerose e ripetute sono state le *critiche* all'approccio della scelta razionale. Due dei critici più autorevoli come Simon [1957] e Almond [1990, 133] sostengono che gli assunti di quella teoria stanno al di fuori della razionalità obiettiva. Immaginare, ad esempio, che vi siano sempre completa informazione e capacità di capire e usare quell'informazione da parte dell'individuo sta senza dubbio al di fuori della stessa concezione di una razionalità «ragionevole». Per altri autori, come Green e Shapiro [1995, 60 e 70-73], al di là delle pretese, le teorie formulate dalla *rational choice* costituiscono sempre spiegazioni *post hoc* e, se si cimentano con il controllo empirico, questo è caratterizzato dalla ricerca delle sole prove a favore della teoria, dalla lettura tendenziosa del dato empirico, dalla riduzione arbitraria dell'ambito di applicazione. A dispetto delle critiche e delle polemiche, gli obiettivi teorici e la debolezza su questo piano degli altri approcci ha decretato il successo della scelta razionale e la crescita dei suoi cultori negli Stati Uniti, mentre altri approcci come quello sistemico comparsi negli stessi anni sono ormai scomparsi o nel migliore dei casi proficuamente assorbiti (vedi sopra). In Europa, in generale, e in Italia, in particolare, questo approccio è rimasto sempre minoritario o largamente minoritario perché estraneo a diffuse convinzioni metodologiche non individualiste e non utilitariste (vedi sopra e più avanti).

Citiche all'approccio della scelta razionale

Il neoistituzionalismo

• Negli ultimi anni un nuovo approccio ha acquisito una certa rilevanza nella disciplina sia negli Stati Uniti sia in Europa, Italia compresa, il **neoistituzionalismo**. Alla sua base sta la riaffermazione del *ruolo centrale delle istituzioni*, intese come un insieme di regole del gioco, routine, abitudini, procedure, stili decisionali o persino norme sociali [March e Olsen 1989], dunque, come un insieme di condizionamenti e opportunità distribuite in modo asimmetrico tra i diversi attori; una conseguente rinnovata attenzione al dettaglio delle strutture politiche [Peters 1996]; e un ovvio collegamento con la precedente tradizione delle analisi istituzionali. In questo approccio si tenta di collegare gli individui e il comportamento organizzativo, cercando di capire le ragioni di fondo della persistenza e del mutamento partendo dalle istituzioni. Così Rothstein [1996, 153] ricorda che le ragioni di fondo per cui le istituzioni cambiano sono: una o un insieme di circostanze fortuite, l'evoluzione interna, un progetto intenzionale formulato da uno o più attori. La stessa efficienza delle istituzioni dipende per Putnam [1993] dalla densità e dal peso delle istituzioni stesse. Si comprende bene, dunque, l'affermazione di Sola [1996, 821] che vede il neoistituzionalismo «come la prospettiva di teoria e ricerca più interessante» degli ultimi anni.

All'interno dell'approccio neoistituzionalista si trovano varie posizioni, anche notevolmente differenziate. Alcuni autori hanno cercato di farne una rassegna, ma probabilmente la distinzione più utile è quella di Hall e Taylor [1996] tra *neoistituzionalismo storico*, *sociologico* e *della scelta razionale*.

Neoistituzionalismo storico

– Gli aspetti maggiormente rilevanti del *neoistituzionalismo storico* sono, all'interno dell'analisi delle istituzioni, l'attenzione alla dimensione temporale da cui si ricava come esistano dei *paths* o percorsi ben definiti a partire dalla passata storia delle istituzioni stesse, caratterizzata da continuità, ma anche da momenti critici in cui quelle istituzioni si sono formate. L'analisi delle istituzioni in chiave di *path dependence*, ovvero di dipendenza della politica dai «percorsi» istituzionali fissati in precedenza [Pierson 2000], è il contributo teorico più importante del neoistituzionalismo storico. La sua utilità è particolarmente rilevante nello studio delle politiche pubbliche ed è in questo ambito che sostanzialmente si è sviluppato (cfr. cap. 17).

Neoistituzionalismo sociologico

– Il *neoistituzionalismo sociologico*, che ha i suoi esponenti più rappresentativi in March e Olsen [1989], dà anch'esso un contributo molto rilevante alla spiegazione dell'agire individuale quando evidenzia che «le istituzioni "modellano" la politica attraverso la costruzione e l'elaborazione del significato della vita individuale e collettiva, condizionando le percezioni e le preferenze e vincolando le aspettative e gli orientamenti» [Sola 1996, 824]. In questo senso le istituzioni influenzano notevolmente i comportamenti individuali e collettivi, in termini di preferenze e strategie più appropriate e anche di identità. Alla base di esse vi sono aspetti culturalmente definiti e le ragioni di fondo del mutamento istituzionale stanno nella necessità-opportunità di rafforzare l'accettazione delle istituzioni stesse.

Neoistituzionalismo e scelta razionale

– Il *neoistituzionalismo coniugato con la teoria della scelta razionale*, innanzi tutto, considera come istituzioni importanti quelle che risolvono il problema dell'azione collettiva facendola apparire razionale e possibile. Inoltre, mantiene gli assunti propri della scelta razionale quali il comportamento individuale finalizzato a massimizzare il raggiungimento delle proprie preferenze. Vede la politica come una serie di dilemmi di scelta collettiva in cui giocano un ruolo centrale le interazioni strategiche e considera le istituzioni come il risultato di un accordo volontario tra attori

rilevanti. Infine, la persistenza di certe istituzioni è garantita dal fatto che esse siano dispensatrici di maggiori benefici proprio a quegli attori [Hall e Taylor 1996, 944-945].

Di fronte alle diversità non marginali esistenti all'interno dell'approccio neoistituzionale, diversi autori giungono alla seguente conclusione. Comunque coniugato, tale approccio, che si pone a un livello teorico intermedio, illustra l'importanza della comparazione e la possibilità di fruttuosi scambi reciproci. Da quest'ultimo punto di vista, nessuna delle posizioni neoistituzionaliste è errata in quanto tutte e tre vedono la realtà in una prospettiva specifica e parziale [*ibidem*, 955] e, dunque, forse la combinazione delle tre prospettive potrebbe fornire una visione maggiormente completa di quella realtà.

Peraltro, questa conclusione che è condivisa da numerosi studiosi è anche perfettamente coerente con la migliore tradizione della scienza politica stessa. Quando, molti anni fa, Harry Eckstein [1968] delineava la formazione ideale dello studioso di scienza politica comparata includeva in essa un addestramento filosofico sui classici, una forte attenzione alla storia, oltre a conoscenze sociologiche, antropologiche, psicologiche, di diritto. In quegli stessi anni, e molto di più in seguito, per molti altri studiosi la conoscenza dell'economia era un aspetto essenziale per fare ricerca in scienza politica. Nei primi anni settanta Almond ha esplicitamente sostenuto la necessità di un *approccio eclettico* allo studio della politica, in cui vi fosse ampio spazio per il trasferimento nella ricerca politica di altre tradizioni di analisi a cominciare dalla sociologia e dall'antropologia [Amond, Flanagan e Mundt 1973]. Più recentemente, certe acquisizioni della psicologia cognitiva sono utilmente servite a riformulare alcuni aspetti importanti nello studio degli atteggiamenti politici, dell'identificazione partitica o dello stesso comportamento elettorale [Campus 2000]. In breve, l'uso di una combinazione di prospettive diverse, da parte del neoistituzionalismo o anche di certi altri approcci, prende le mosse da una visione e da una prassi della disciplina che allarga le proprie conoscenze e le proprie possibilità di conoscenza attingendo alle discipline sociali contigue. E questo a sua volta è anche perfettamente coerente con una definizione della politica caratterizzata da ambiguità, varietà, ubiquità e molteplicità, come è stato suggerito nel capitolo 1.

Un approccio eclettico

5. La scienza politica è politicamente rilevante?

Dalle origini della disciplina nel secondo dopoguerra siamo dunque passati a considerare i temi trattati dalla stessa per capirne i contenuti. Di qui, è stato inevitabile risalire ai principali approcci adottati, che inquadrano meglio storia e contenuti. Parimenti, sembra ora opportuno riprendere l'argomento già toccato in chiave di metodo alla fine del precedente capitolo (la possibilità di applicazione di conoscenze della scienza politica) e chiedersi se e quanto, svolgendo quei temi con gli approcci sopra discussi, la scienza politica sia stata in concreto politicamente rilevante.

Può essere la scienza politica una disciplina politicamente rilevante, in quanto alcuni studiosi o giornalisti traducono per il pubblico colto e per le élite politiche i risultati principali della ricerca nei diversi settori? Sotto questo profilo, il dibattito sulle riforme istituzionali è stato quello che ha maggiormente polarizzato l'attenzione degli studiosi e in cui si è maggiormente vista la potenzialità di influenza della disciplina. Partendo da una tradizione che già esisteva in Italia con Maranini e successivamente Sartori, Fisichella [1970] lo inaugura con la proposta di rendere la legge elettorale italiana più vicina a quella francese. Quel dibattito, poi, è continuato con toni più o meno accesi durante tutti gli anni ottanta e novanta con numerosi contributi dello stesso Fisichella, ma anche di Pasquino, Sartori e diversi altri autori.

Certe riforme elettorali, in particolare quelle per l'elezione della Camera e del Senato, approvate nel 1993, non hanno dato risultati soddisfacenti. Anzi sono state considerate particolarmente carenti proprio sul piano della congruenza tra fini voluti e risultati raggiunti [Morlino 1996]. In ogni caso sotto la stessa spinta delle difficoltà di governo, percepite anche da un pubblico ampio e non solo dalle élite politiche, quel tema è passato dalle aule universitarie o da sedi di dibattito accademico alla stampa e alla discussione in sede di commissioni e aule parlamentari. Ma alla fine quanto gli studiosi siano stati influenti nel portare il tema all'attenzione di un pubblico più ampio e nel fissare i termini essenziali della discussione è molto difficile dire.

A parte questa discussione sulle riforme istituzionali, la disciplina nel suo complesso non è stata, poi, particolarmente influente a livello politico, né probabilmente poteva esserlo: la maggioranza dei suoi settori disciplinari può sollevare quesiti solo indirettamente rilevanti. Quella stessa base di «conoscenze politiche» che la disciplina dovrebbe mettere a disposizione di politici e pubblico è stata carente per la mancanza di una serie aggiornata di studi empirici nei diversi settori, ma anche per i limiti dei finanziamenti della ricerca in Italia (cfr. cap. 2, par. 8).

Per approfondire

Belligni, S., *I paradigmi del politico*, Torino, Giappichelli, 1991.

Bobbio, N., *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

Bonanate, L., *Studi internazionali*, Torino, Edizioni della Fondazione Agnelli, 1990.

Goodin, R.E. e H.-D. Klingemann (a cura di), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

Martelli, P., *La logica della scelta collettiva*, Milano, Il Saggiatore, 1983.

Morlino, L. (a cura di), *Scienza politica*, Torino, Edizioni della Fondazione Agnelli, 1989.

Panebianco, A. (a cura di), *L'analisi della politica*, Bologna, Il Mulino, 1989.

Sola, G., *Storia della scienza politica*, Roma, Nis, 1996.

Domande

- Che cosa è scienza politica?

- Come si forma la scienza politica dopo il secondo dopoguerra?
- Illustrate le origini della scienza politica alla fine del secolo scorso.
- Illustrate le ragioni della crisi della disciplina in Italia già prima del fascismo.
- Che cosa è la rivoluzione comportamentista?
- Ricordate la definizione e i criteri di fondo della disciplina all'inizio degli anni cinquanta?
- Quali sono le differenze tra scienza politica e filosofia politica, diritto pubblico, storia?
- Quali sono le condizioni favorevoli e quelle contrarie allo sviluppo della disciplina?
- Comparazione tra Germania e Italia rispetto allo sviluppo della disciplina.
- Caratteristiche della svolta all'inizio degli anni sessanta.
- Differenze essenziali tra scienza politica e filosofia politica, secondo Bobbio.
- Che cosa differenzia la scienza politica dalla sociologia politica?
- Il decollo della disciplina: quali sono gli aspetti metodologici rilevanti?
- Che cosa caratterizza il «grande salto» nella ricerca empirica?
- L'influenza americana sulla scienza politica in Europa.
- Come si definisce la scienza politica negli anni settanta?
- Qual è il ruolo della formazione di una comunità di studiosi per la crescita della disciplina?

- Quali sono i temi trattati dalla scienza politica in questi decenni?
- Quali sono le ragioni del mutamento di interesse per i diversi temi?

- Come si caratterizza l'approccio istituzionale tradizionale?
- Illustrate gli aspetti del dibattito tra pluralisti ed elitisti all'interno dell'approccio tradizionale.
- Illustrate le caratteristiche principali dell'approccio sistemico.
- Qual è l'eredità sistemica?
- Illustrate le caratteristiche principali dell'approccio della scelta razionale.
- Che cosa è il neoistituzionalismo?
- Quali distinzioni si possono fare tra i neoistituzionalisti?
- Quali sono le caratteristiche del neoistituzionalismo storico, sociologico e razionale?

- Come e in che misura la disciplina è stata rilevante in Italia?

Democrazia, democrazie

Capitolo 4

Le domande principali a cui il capitolo risponde sono cinque. La prima è: *che cosa è effettivamente una democrazia?* La seconda: *quali sono i tipi principali di democrazia?* Con la terza, più rilevante in prospettiva, si vuole aggiungere una *definizione ideale* non troppo distante da quella empirica, rispetto alla quale si potrà sollevare il problema della qualità democratica. Il quarto quesito riguarda l'*esistenza* e la *ricostruzione di condizioni non politiche della democrazia*, con particolare riguardo al passato. Il quinto segue direttamente il precedente in quanto riguarda la *prima democratizzazione* in quei paesi in cui sono emerse le condizioni indicate nell'ultimo paragrafo del capitolo precedente.

1. Democrazia: che cosa è

La discussione sul significato di democrazia

Per secoli si è discusso sul **significato di democrazia**. Il significato letterale «potere del popolo» è stato riformulato e arricchito con la famosa espressione «potere *dal* popolo, *del* popolo e *per* il popolo» nel senso che il potere deriva dal popolo, appartiene al popolo e deve essere usato per il popolo. È evidente in questa espressione l'intreccio di riferimenti ideali e reali e ormai all'inizio del XXI secolo la democrazia è considerata una «buona cosa» per tutti e, dunque, corrisponde a un regime largamente accettato. Se, poi, fino a qualche decennio fa alla democrazia reale erano ancora attribuiti significati assai diversi in quanto, ad esempio, erano chiamate democrazie la Polonia degli anni cinquanta e l'Inghilterra dello stesso periodo, negli ultimi anni questa ambiguità si è dissolta. Oggi non è più in discussione il fatto che siano **democrazie** le liberal-democrazie di massa ovvero **quei regimi contraddistinti dalla garanzia reale di partecipazione politica della popolazione adulta maschile e femminile e dalla possibilità di dissenso, opposizione e anche competizione politica**. Per riprendere concetti proposti nel capitolo 1, la nozione di regime coincide essenzialmente con quella di *politics* e, dunque, quella di regime democratico con *politics* democratica. Ed è in essa che si attua la partecipazione

Una prima definizione

concreta dei cittadini e si estrinsecano le diversità di interessi, valori ed opinioni che la democrazia consente ammettendo appunto la possibilità di dissentire, di contrastare il governo secondo diverse modalità pacifiche o competere per i voti dei cittadini (vedi più avanti).

▶ In questi termini, la democrazia configura quel tipo di regime in cui ai diritti della tradizione liberale si sono aggiunte le concezioni democratiche della sovranità popolare ed essi sono stati estesi al numero più ampio di cittadini. Dunque, definizioni come quella di Schumpeter [1954; trad. it. 1964, 257] rimangono le più accettate: **«il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare»**. O come quella di Sartori [1969, 105] che preferisce mettere l'accento non solo sulla competizione, ma anche sui valori, sull'esistenza di maggioranze e minoranze e sul relativo rapporto, e che definisce questo regime come **«un sistema etico-politico nel quale l'influenza della maggioranza è affidata al potere di minoranze concorrenti che l'assicurano»**, appunto attraverso il meccanismo elettorale.

▶ Strettamente connessa a queste prime definizioni generali, vi è un'altra definizione empiricamente molto rilevante perché permette di capire più immediatamente quali regimi possano essere considerati democratici e quali no. È la cosiddetta **definizione «minima»**, cioè quella che indica quali siano i pochi aspetti, più immediatamente controllabili ed empiricamente essenziali, che consentono di stabilire una *soglia* al di sotto della quale un regime non possa venire considerato democratico. In questa chiave si è sostenuto che **democratici** sono **tutti i regimi che presentano almeno: a) suffragio universale, maschile e femminile; b) elezioni libere, competitive, ricorrenti, corrette; c) più di un partito; d) diverse e alternative fonti di informazione**. Come la precedente, questa definizione si basa sull'essenzialità della garanzia reale dei diritti civili e politici, assumendo che se vi è suffragio universale, elezioni libere e competitive, e gli altri aspetti, allora quei diritti sono garantiti.

Elementi per una definizione minima di democrazia

• I diritti e le libertà possono essere ricondotti a un insieme di **regole formalizzate** o procedure che caratterizzano le democrazie reali. In questo senso si è parlato di *democrazia formale*, di *universali procedurali* e anche di *democrazia procedurale*. Sull'importanza sostanziale di queste «forme» hanno messo l'accento tutti i teorici democratici, da Schumpeter a Kelsen che afferma: «come metodo o procedura, la democrazia è una forma. Infatti, la procedura attraverso la quale si cerca e si attua in pratica un ordinamento sociale è considerata formale per distinguerla dal contenuto dell'ordinamento che è un elemento materiale o sostanziale» [1998, 190]. Inoltre, «se la democrazia è soprattutto una forma, di stato o di governo, si deve tenere presente che l'antagonismo tra forma e sostanza o tra forma e contenuto è soltanto *relativo* e che una stessa cosa può sembrare forma da un punto di vista e contenuto o sostanza da un altro [...] Non vi è perciò mezzo più adatto ad impedire il moto verso la democrazia [...] che quello di screditare la definizione della democrazia come procedura usando l'argomento che essa è formalistica» [*ibidem*, 190-191]. Dunque,

Una democrazia procedurale...

si tratta di «forme» che consentono e garantiscono la possibilità che certe «sostanze» ovvero che certe decisioni siano prese seguendo le modalità previste da quelle stesse «forme».

... e selettiva

• Sottolineare l'aspetto «procedurale» di un regime democratico porta a un'ulteriore considerazione. Non è corretto supporre che qualsiasi decisione, qualsiasi «contenuto» decisionale possa essere assunto attraverso quelle regole formalizzate. Innanzi tutto, quelle procedure escludono le decisioni «che in qualche modo contribuirebbero a rendere vane una o più regole del gioco» [Bobbio 1991a]. Né si è nel giusto se si ritiene che in un regime democratico vi sia una reale, completa istituzionalizzazione dell'«incertezza» quanto alla sostanza delle decisioni che si possono prendere. Questo significa che un regime democratico è quello in cui si può assumere un'ampia gamma di decisioni su molteplici temi. In questo senso vi è *incertezza decisionale*, ma da tale incertezza restano esclusi, innanzi tutto, il mercato e la proprietà privata che devono essere in qualche misura garantiti. Infatti, sul piano storico, una liberal-democrazia di massa è stata fondata sul mantenimento di alcune condizioni socioeconomiche, legate alla proprietà privata, che non sono state mai smentite o modificate e la cui modificabilità – astrattamente, in certe situazioni, non impossibile – sarebbe tutta da dimostrare nel futuro se mai se ne potesse dare l'opportunità. Resta empiricamente corretto, dunque, sostenere che: *a)* il regime democratico è quello che consente la maggiore «incertezza» in ordine al contenuto concreto delle decisioni che gli organi eletti o elettoralmente responsabili possono assumere: tale incertezza è sempre relativa e non può superare certi confini definiti dalla salvaguardia della proprietà privata; *b)* questi confini sono, inoltre, fissati dal fatto che alla base di un sistema democratico vi è un accordo-compromesso che riconosce le regole, collettivamente accettate, di risoluzione pacifica dei conflitti tra le parti sociali, politicamente rappresentate e rilevanti; *c)* i confini sono superati non solo quando si cerca di assumere decisioni che contravvengono a quelle regole – come suggerisce Bobbio – ma anche quando si assumono decisioni che toccano interessi percepiti come vitali da attori sociali rilevanti per l'accordo-compromesso politico (ad esempio, in una liberal-democrazia industrializzata, da imprenditori o da gruppi operai sindacalizzati).

Definizione empirica di democrazia

▶ Queste considerazioni spingono a un'altra definizione empirica di democrazia, ancora procedurale, come **quell'insieme di norme e procedure che risultano da un accordo-compromesso per la risoluzione pacifica dei conflitti tra gli attori sociali, politicamente rilevanti, e gli altri attori istituzionali presenti nell'arena politica**. Tale definizione si distingue rispetto a quelle sopra date sia perché mette maggiormente in evidenza l'aspetto genetico – come nasce e si forma un regime democratico – sia perché si richiama indirettamente a certe condizioni socioeconomiche di base (cfr. par. 5).

Equilibrio di principi in tensione

▶ La definizione appena proposta permette di cogliere meglio un aspetto di fondo di qualsiasi regime democratico, troppo spesso trascurato o sottovalutato: la democrazia è un regime caratterizzato da regole e istituzioni che contemperano ovvero bilanciano principi diversi. Come

evidenzia proprio la definizione procedurale, la democrazia necessita dell'esistenza di un qualche **accordo** di fondo sulle regole e al tempo stesso deve accettare il **dissenso** e il **conflitto** sui contenuti. Deve ammettere l'**incertezza** dei risultati decisionali, ma ha bisogno della **certezza** delle regole in modo tale che quella stessa incertezza sia relativa e limitata: non può, ad esempio, eliminare il diritto alla proprietà privata. Deve applicare la regola di **maggioranza**, come regola decisionale principale ai fini del funzionamento concreto dei suoi organi decisionali, ma deve proteggere i diritti delle minoranze e, dunque, in certi casi ha bisogno di ricorrere a maggioranze più ampie o anche all'**unanimità**. Si deve caratterizzare per la più ampia **rappresentanza** degli interessi e identità nelle sedi decisionali opportune, come il parlamento e le assemblee regionali o locali, ma al tempo stesso non può rinunciare a un qualche grado di **efficacia decisionale** e funzionalità, che sono molto più difficili se non impossibili quando si vuole raggiungere una presenza rappresentativa di tutte le componenti di società frammentate e complesse. Infine, per colmo di paradosso una democrazia può sopportare tanto più conflitto quanto più forte è il consenso di fondo su di essa; le sue istituzioni di governo possono fare un ricorso tanto maggiore al principio di maggioranza quanto meno consistenti e maggiormente integrate sono le minoranze; tanto maggiore può essere l'efficacia decisionale quanto minore è la complessità delle articolazioni politiche. Proprio queste osservazioni, tuttavia, additano gli aspetti essenziali su cui si differenziano le democrazie e che saranno esplicitati meglio nel prossimo paragrafo e nei diversi capitoli sulle elezioni e i sistemi elettorali (cap. 11), il parlamento (cap. 12), il governo (cap. 13) e il potere locale (cap. 14).

2. Tipi e modelli di democrazia

In questa sede, possiamo prescindere dalle numerose proposte tipologiche e modellistiche di cui abbonda la letteratura e limitarci a poche proposte, le più significative. Rinviamo, inoltre, al capitolo 13 sui governi per l'illustrazione di una tipologia molto nota, che distingue tra *democrazie parlamentari*, *semi-presidenziali* e *presidenziali*, ed è in realtà una tipologia dei rapporti tra potere esecutivo e legislativo e non una vera e propria tipologia democratica.

2.1. Democrazia rappresentativa e democrazia diretta

▶ Iniziamo, dunque, da una prima *distinzione* basilare anche per altri temi trattati nel manuale, quella tra **democrazia rappresentativa** e **democrazia diretta**.

• Il regime democratico, come è stato sopra definito, è un *regime rappresentativo*, cioè basato sulle regole e le istituzioni della rappresentanza ovvero caratterizzato da elezioni libere, competitive, corrette, periodiche e, poi, da strutture rappresentative, come il parlamento, e decisionali, come il governo. La democrazia rappresentativa non comporta una partecipazione diretta dei cittadini se non molto saltuariamente al momento del voto, che in alcuni casi non è neanche obbligatorio (cfr. cap. 11). In questo senso il sistema rappresentativo moderno si differenzia dalla cosiddetta «democrazia degli antichi» e coloro che prendono effettivamente le decisioni sono un'élite ristretta. Nella moderna democrazia rappresentativa, infatti, le decisioni sulla «cosa pubblica» vengono delegate ai professionisti della politica, attraverso una specializzazione dei compiti che fa del governare una professione particolare.

Democrazia diretta e istituti di democrazia diretta

• La *democrazia diretta* coincide, invece, con la democrazia degli antichi, ovvero delle antiche città, dove un piccolo numero di cittadini si riunivano e decidevano sui problemi che li riguardavano. Era, tuttavia, un regime che oggi designeremmo come *autoritario* (cfr. cap. 5) in quanto, di solito, un gruppo di cittadini conviveva con un numero ben più ampio di persone senza diritti, in posizione politicamente subordinata. Istituti di democrazia diretta, come i *referendum*, si sono mantenuti nelle attuali democrazie che rimangono in larga misura rappresentative.

Questa stessa distinzione, come anche tutte le altre tipologie proposte nel corso degli anni, presenta un problema metodologico di fondo in quanto opera una scelta eccessivamente semplificante di un numero ridotto di dimensioni – di solito, non più di due. Ne emergono costrutti concettuali con una scarsa capacità discriminante e con poche informazioni sui casi considerati. Questo è indubbiamente un problema ineludibile e proprio di tutte le tipologie. Ma quando si tratta di classificare intere realtà democratiche la semplificazione sembra eccessiva e insoddisfacente. Così, ad esempio, pur con tutto il suo interesse la proposta di Lijphart [1984] è insufficiente. Questo autore elabora una tipologia democratica che mette in luce la possibilità di avere democrazie stabili anche in società profondamente divise. Assume, infatti, due dimensioni come centrali, *la propensione delle élite politiche all'accordo e al compromesso ovvero al conflitto* e *l'esistenza di una cultura politica omogenea o eterogenea*. Non dà per scontato che élite propense all'accordo si possano trovare solo in culture omogenee anche perché ha in mente il suo paese di origine, l'Olanda, una democrazia stabile da decenni e con élite disposte all'accordo, ma profondamente divisa sul piano religioso prima che a livello di classi sociali. Ne emerge una tipologia efficace ed importante dove le *democrazie consociative* sono quelle appunto caratterizzate da una situazione come quella olandese o con divisioni anche etniche o linguistiche; le *democrazie depoliticizzate*, come gli Stati Uniti, sono caratterizzate da élite aperte all'accordo e presentano una cultura omogenea, in cui le stesse divisioni di classe sono attenuate; le *democrazie centripete*, come quella inglese o dei paesi scandinavi, sono il risultato di élite conflittuali e cultura omogenea; e le *democrazie centrifughe*, come l'Italia e la Francia, vedono insieme élite conflittuali e divisioni sociali profonde che hanno dato vita a una cultura politica eterogenea.

2.2. Principio maggioritario e principio consensuale

Più promettente di una tipologia, necessariamente basata su un numero ristretto di dimensioni, è la costruzione di modelli, capaci di enucleare un maggior numero di dimensioni rilevanti.

Modelli «popolari»: democrazia maggioritaria, democrazia consensuale

▶ In questa direzione va la proposta successiva di Lijphart [1984; 1999], che ha costruito due *modelli «polari»* ovvero con caratteristiche opposte cominciando con l'osservare come le democrazie essenzialmente ispirino le loro «forme» istituzionali a *due principi* che possono essere *puri* o *misti*, il **principio maggioritario** e il **principio consensuale**. Sulla base del *principio maggioritario*, la democrazia è un regime in cui i rappresentanti, eletti sulla base di elezioni libere, competitive e ricorrenti, raggiungono le proprie decisioni in base al principio di maggioranza. L'aspetto di fondo sta nel fatto che nelle diverse sedi decisionali, e non solo in sede elettorale, la maggioranza delle preferenze debba prevalere, determinando il risultato decisionale. Questa concezione della democrazia è stata criticata dai sostenitori del *principio consensuale*. Anche prescindendo dal rischio che il principio maggioritario alieni le minoranze, con conseguente delegittimazione delle istituzioni, si osserva che tale principio non viene nei fatti applicato nella maggior parte delle decisioni pubbliche prese in numerosi sistemi democratici, che invece sottolineano l'importanza della ricerca dell'accordo, del consenso più ampio, del compromesso. In questa prospettiva, sostenuta da molti autori sul piano normativo e su quello empirico, la democrazia è, dunque, più tolleranza reciproca che tirannia della maggioranza; più ricerca di accordo che vittoria di una parte. Le due concezioni di democrazia danno vita a due **modelli istituzionali**, internamente coerenti, nel senso che tutte le caratteristiche del *modello maggioritario* convergono verso la concentrazione del potere politico nella maggioranza e quelle del *modello consensuale* convergono nella diffusione e ripartizione del potere [Lijphart 1984; trad. it. 1988, 237].

• Principio maggioritario e principio consensuale influenzano tutte le dimensioni empiricamente rilevanti in un regime democratico, e si possono raggruppare in due insiemi, quello riguardante *il potere esecutivo e i partiti* e quello riguardante *l'assetto unitario ovvero federale di un regime politico* e altri aspetti connessi.

Il primo insieme si caratterizza per:

1. concentrazione del potere esecutivo in governi monocolore ovvero ripartizione del potere in ampie coalizioni multipartitiche;
2. relazioni tra governo e parlamento che configurano dominio dell'esecutivo sul legislativo ovvero equilibrio tra i due poteri;
3. sistema a due partiti ovvero sistema pluripartitico;
4. sistema elettorale maggioritario e non proporzionale ovvero sistema proporzionale;
5. sistema di interessi pluralistico, caratterizzato da competizione fra i gruppi ovvero sistema di interessi coordinato e neo-corporativo, orientato al compromesso e alla concertazione.

Il secondo insieme si caratterizza per:

6. grado di unitarietà e centralizzazione del governo ovvero decentramento federale;
7. concentrazione del potere legislativo in una sola camera ovvero ripartizione del potere legislativo in due camere egualmente forti, ma diversamente formate;
8. costituzione flessibile, che può essere cambiata con una semplice maggioranza parlamentare, ovvero costituzione rigida che può essere modificata solo da maggioranze qualificate;
9. sistemi nei quali il parlamento ha l'ultima parola sulla costituzionalità della legislazione ovvero sistemi nei quali le leggi sono sottoposte a revisione di costituzionalità da parte di corti costituzionali o supreme;
10. banche centrali dipendenti dal potere esecutivo ovvero banche centrali indipendenti.

Un'ulteriore dimensione democratica a sé stante può riguardare la misura in cui in un regime si fa ricorso a strumenti di democrazia diretta, quali i *referendum*.

• Sulla base di queste dimensioni, che sono state empiricamente rilevate prima in ventuno democrazie [Lijphart 1984], poi in ventisette [Lijphart 1994] e infine in trentasei [Lijphart 1999], il *primo modello* polare di democrazia che emerge combinando le diverse dimensioni è definito **modello Westminster**, prendendo ispirazione dal modello inglese e dal nome del parlamento britannico. È contraddistinto da: concentrazione del potere esecutivo in governi formati da un solo partito e maggioranze risicate; fusione dei poteri (legislativo ed esecutivo) e dominio del governo; sistema bipartitico con una sola dimensione rilevante; sistema elettorale maggioritario (*plurality*); pluralismo dei gruppi di interesse; governo centralizzato e unitario; bicameralismo asimmetrico (una camera ha poteri maggiori dell'altra); costituzione flessibile e sovranità parlamentare; assenza di controllo di costituzionalità; banca centrale controllata dall'esecutivo; e, si può aggiungere, esistenza esclusiva di forme di democrazia rappresentativa, cioè assenza di ricorso a consultazioni referendarie.

Il modello Westminster

• Gli aspetti più rilevanti del *secondo modello*, **consensuale**, sono: governi formati da più partiti e ampie coalizioni; equilibrio di poteri tra esecutivo e legislativo; sistema multipartitico con più dimensioni rilevanti; sistema elettorale proporzionale; sistema di interessi concertato e neo-corporativo; decentramento e assetto federale; bicameralismo forte e rappresentanza delle minoranze; costituzione rigida e potere di veto delle minoranze; controllo costituzionale; indipendenza della banca centrale. Esempi che corrispondono al modello sono il Belgio e la Svizzera.

Il modello consensuale

Il *modello maggioritario* può essere considerato come la soluzione più ovvia a quesiti come: che cosa si intende per «popolo» nella nostra definizione di democrazia? chi deve dirigere il governo e a quali interessi questo dovrà rispondere, quando non vi sia accordo tra i governanti ed esistano preferenze divergenti? Una possibile risposta è: la *maggioran-*

Modelli diversi per condizioni diverse di sviluppo della democrazia

za. Al contrario, la *democrazia consensuale* incoraggia la ripartizione del potere tra la maggioranza e la minoranza, magari con ampie coalizioni e condivisione del potere. I due modelli corrispondono a diverse circostanze storiche. Il modello maggioritario appare adatto a paesi con società relativamente omogenee, dove i «maggiori partiti, di solito, non sono politicamente molto distanti, indipendentemente dalla loro prospettiva politica, perché sull'asse destra-sinistra essi tendono a situarsi nelle vicinanze del centro politico» [Lijphart 1984; trad. it. 1988, 32]. Questo modello non funzionerebbe, però, in società meno omogenee, dove infatti tende a svilupparsi il modello consensuale: «nelle società plurali – divise nettamente da fratture a carattere religioso, ideologico, linguistico, culturale, etnico o razziale, in sottogruppi praticamente separati, dotati di partiti politici, gruppi d'interesse e mezzi di comunicazione – manca la flessibilità necessaria per la democrazia maggioritaria. In queste situazioni il governo maggioritario si rivela non solo non democratico, ma anche pericoloso, perché le minoranze alle quali si nega l'accesso al potere si sentiranno escluse e discriminate e perderanno la loro fedeltà al regime» [*ibidem*]. In questi paesi, «le politiche perseguite dai maggiori partiti tendono a divergere in misura maggiore, e la fedeltà degli elettori ai loro partiti è più rigida, riducendo così la possibilità per i principali partiti di alternarsi nell'esercizio del potere governativo» [*ibidem*].

Si può ribadire che il ricorso ai due modelli polari presenta *vantaggi* evidenti rispetto alle tradizionali tipologie: il numero di informazioni perdute è notevolmente inferiore in quanto si considerano più dimensioni; grazie al maggior numero di dimensioni considerate, si possono combinare dati quantitativi con dati qualitativi, guadagnando in rigore e precisione; infine, all'interno di ciascuna dimensione si può vedere meglio come si caratterizza ciascun paese giungendo a configurazioni multidimensionali specifiche per ciascuna democrazia e a ricostruire modelli misti più vicini alla realtà empirica del paese studiato; ma soprattutto il cambiamento sostanziale di uno o più di quegli aspetti ci fa vedere come una democrazia possa passare a soluzioni maggioritarie o consensuali, partendo da assetti opposti, in grado più o meno ampio a seconda del numero e delle caratteristiche delle dimensioni coinvolte.

3. Democrazie ideali e qualità democratica

Non è possibile limitare l'analisi alle sole democrazie quali esistono o sono esistite empiricamente. Giungere a stabilire che cosa sia o possa essere una **democrazia ideale** è utile specialmente quando l'analisi si sposta sulla qualità democratica. Infatti, quando vi sia stata l'affermazione, in tutte le aree del mondo, di regimi che possono essere definiti democratici sulla base degli elementi sopra indicati, diventa inevitabile compiere il secondo passo e cominciare a chiedersi come si possa realizzare una «migliore» democrazia.

• Una prima possibile definizione normativa propone che la democrazia ideale sia un regime caratterizzato da una «necessaria corrispondenza tra gli atti di governo e i desideri di coloro che ne sono toccati» [May 1978, 1] ovvero, in una versione parzialmente diversa, un regime contraddistinto dalla «continua capacità di risposta [*responsiveness*] del governo alle preferenze dei suoi cittadini, considerati politicamente eguali» [Dahl 1971; trad. it. 1980, 1]. Se si prova a tradurre sul piano empirico tali due definizioni, i quesiti che suscitano sono numerosi e, per lo più, restano senza una risposta precisa. Come è possibile, ad esempio, individuare i «desideri» o le «preferenze» dei cittadini? Chi ha titolo ad esprimerle senza tradirle o modificarle? Valgono solo le «preferenze» della maggioranza? Ma un regime democratico non dovrebbe proteggere anche le minoranze? Come tradurre empiricamente, poi, la «corrispondenza», la *responsiveness*, ovvero la «congruenza»?

Responsiveness come continua capacità di risposta

I teorici della democrazia, classici e moderni, hanno trattato, anche sotto forme diverse, alcuni di questi temi senza allontanarsi da un piano normativo.

• Senza escludere del tutto altre soluzioni, la via di uscita più acuta rimane quella suggerita da Dahl [*ibidem*]: superare i problemi empirici che ogni definizione normativa pone attraverso due diversi postulati. *Primo postulato*: affinché un regime sia capace di risposta (*responsive*) nel tempo, tutti i cittadini devono avere simili opportunità di: *a*) formulare le loro preferenze; *b*) esprimere tali preferenze agli altri e al governo attraverso un'azione individuale o collettiva; *c*) ottenere che le proprie preferenze siano considerate ovvero «pesate» ugualmente senza discriminazioni in quanto al loro contenuto e origine. *Secondo postulato*: affinché esistano queste tre opportunità negli attuali stati-nazione devono esistere almeno le seguenti *otto garanzie istituzionali*: *a*) libertà di associazione ed organizzazione; *b*) libertà di pensiero (ed espressione); *c*) diritto di voto; *d*) diritto dei leader politici di competere per il sostegno (elettorale); *e*) fonti alternative di informazione; *f*) possibilità di essere eletti a pubblici uffici (elettorato passivo); *g*) elezioni libere e corrette; *h*) esistenza di istituzioni che rendano le politiche governative dipendenti dal voto e da altre espressioni di preferenza [*ibidem*, 2-3]. In altre parole, Dahl traduce in due precisi assunti la sostanza di quanto è stato sostenuto dalla dottrina liberale costituzionale sulla corrispondenza **responsabilità-rappresentanza-elezione**; e «assume» che la «responsabilità» sia fatta valere attraverso la capacità di sanzione di chi vota, il quale potrà (dovrà) valutare autonomamente la congruità delle risposte governative alle proprie preferenze, vale a dire, dal suo punto di vista, il grado di *responsiveness* di quel particolare regime democratico.

Otto garanzie istituzionali

Passando dagli assunti normativi al controllo empirico la ricerca sulla **qualità democratica** condotta in questi anni [si veda, ad esempio, Diamond e Morlino 2005] ha evidenziato alcuni aspetti importanti.

Innanzi tutto, si possono enucleare **tre nozioni di qualità**. In un primo significato, la **qualità si intende come procedura** o, meglio, come insieme di procedure. Per esempio, nella produzione di un manufatto vi è un processo preciso e controllato con tempi e metodi ben definiti che sostanzia la qualità di quel prodotto. Privilegiare gli aspetti procedurali nello studio della democrazia caratterizza uno dei filoni principali della teoria

democratica, noto appunto come *democrazia procedurale*, i cui maggiori esponenti sono tra gli altri Schumpeter e Bobbio, come sopra indicato. Vi è poi un secondo significato: **qualità come contenuto**. Un prodotto viene costruito con caratteristiche strutturali precise in termini di materiali e forma, e tutti i diversi dettagli attinenti al suo contenuto. Ancora nella teoria filosofica e nella ricerca empirica sulla democrazia, l'analisi dei contenuti in termini di libertà e uguaglianza è centrale per numerosi autori. Abbiamo, ancora, un terzo significato: **qualità come risultato**. In concreto, si tratta dell'analisi della soddisfazione dei cittadini per la democrazia in cui essi vivono e la conseguente legittimazione delle sue istituzioni, un altro tema di cui la ricerca politica si è occupata diffusamente.

L'analisi della qualità democratica inizia da quei regimi che abbiano superato la soglia minima, sopra ricordata (par. 1). Infatti, se vi è la possibilità di votare per tutti gli adulti, se le elezioni sono libere, competitive, ricorrenti, corrette e se effettivamente vi sono diverse e alternative fonti di informazioni, questo avrà una ricaduta positiva sull'applicazione della legge, ovvero la **rule of law**. Essenzialmente, *rule of law* significa che vi è un effettivo monopolio pubblico della capacità coercitiva e della risoluzione pacifica dei conflitti, pubblici e privati, e, di conseguenza, esiste ordine e sicurezza per i cittadini in un dato territorio. In una situazione di democrazia minima, l'esistenza di più di un partito significa che siamo in presenza di una qualche strutturazione del conflitto politico pacifico e presumibilmente anche di una certa strutturazione della società civile, con élite più o meno organizzate a favore della democrazia. Gli sviluppi in termini di qualità di questo aspetto investono, come vedremo, dimensioni come l'**accountability-responsabilità**, la partecipazione, la competizione. La ricerca empirica ha sottolineato poi come l'analisi non possa andare oltre il minimo democratico in assenza di un contesto internazionale favorevole. Il ruolo dell'Unione europea e dei paesi membri nei confronti dei paesi dell'Est e, dopo il 2004, le cosiddette «politiche di vicinato» sviluppate dall'Unione europea danno sostanza empirica a questo elemento. Qui è anche utile ricordare che gli stessi Stati Uniti dalla metà degli anni ottanta circa hanno modificato la loro politica estera prestando maggiore attenzione all'opportunità di sostenere e diffondere le democrazie e, quindi, mostrandosi più cauti nell'appoggiare regimi autoritari esistenti. Questi tre elementi, *rule of law* in termini di ordine e sicurezza, strutturazione della società civile, contesto internazionale favorevole, sono i punti di partenza che integrano e specificano la definizione minima di democrazia, sopra ricordata, e mostrano la direzione in cui l'analisi della qualità deve inoltrarsi.

L'analisi della qualità porta poi a dover definire più concretamente quale possa essere una **democrazia massima** o, più correttamente, una democrazia ideale, cioè quale dovrebbe essere il possibile, auspicabile punto di arrivo di un percorso virtuoso verso la qualità democratica. Oltre a richiamare le concezioni normative di democrazia, in questo quadro è utile proporre una definizione ideale di democrazia che non trascuri gli aspetti di *qualità procedurale*, di *contenuti* e di *risultato per il cittadino*, indicati sopra. Una definizione di democrazia ideale largamente accettabile può essere la seguente: **«il regime che crea le opportunità istituzionali migliori per realizzare libertà e uguaglianza»** [Morlino 2003]. In questa proposta sono insite la *qualità come contenuto* rispetto ai due grandi valori della democrazia, libertà/uguaglianza; la *qualità procedurale* con riferimento alle istituzioni, alle regole e al loro funzionamento; e infine la *qualità come risultato* per il cittadino (opportunità migliori per realizzare...). Si potrebbe anche accettare un'altra definizione di «buona» democrazia, ovvero democrazia di qualità in quanto «assetto istituzionale stabile che attraverso istituzioni e meccanismi correttamente funzionanti realizza libertà e uguaglianza dei cittadini» [*ibidem*]. Anche questa definizione direttamente e indirettamente tiene conto delle tre accezioni di qualità illustrate.

Con queste premesse, si può passare a considerare quali siano le *dimensioni* o specifiche *qualità democratiche* che meglio consentono di intraprendere il percorso virtuoso sopra menzionato. La ricerca in scienza politica [si vedano, ad esempio, Diamond e Morlino 2005; Lijphart 1999] ha soprattutto fatto riferimento, sul piano procedurale, alla *rule of law* (cap. 16), alla responsabilità degli eletti verso gli elettori (*accountability* elettorale) (cap. 11) e alla responsabilità, prevista dalla costituzione e dalle leggi, di un organo o istituzione verso altri organi o istituzioni (*accountability* interistituzionale) (cfr. capp. 12 e 13), ma anche all'esistenza di un'alta *partecipazione* (cap. 7) e a un'aperta, sostenuta *competizione* (cfr. capp. 8 e 9). Sul piano del risultato, la qualità principale è la capacità di risposta dei governanti ai bisogni e relative domande dei governati, cioè la *responsiveness* ovvero la rispondenza. Sul piano del contenuto il riferimento è ai due grandi valori della democrazia, *libertà* e *uguaglianza*, e a come vengono concretamente rispettati attraverso le garanzie dei diritti e la diffusione di istituti di welfare (cap. 17). Abbiamo quindi otto dimensioni (ovvero qualità specifiche), che possono combinarsi variamente.

Volendo precisare, va detto che *rule of law*, partecipazione e competizione non possono essere poste sullo stesso piano delle altre dimensioni. Infatti, come si è visto sopra, alcuni aspetti della *rule of law*, quelli più attinenti all'ordine e alla sicurezza, costituiscono un prerequisito della qualità democratica, cioè delle altre dimensioni. Inoltre, come ha dimostrato la ricerca empirica [Diamond e Morlino 2005], partecipazione e competizione hanno uno status teorico ed empirico particolare, nel senso che corrispondono a due concezioni normative di democrazia assai note che hanno trovato espressione nei movimenti sociali dagli anni sessanta in poi a livello di quelle élite che vedono rispettivamente nel partecipare e nel competere il nucleo più rilevante della democrazia. La partecipazione e la competizione, però, sono anche condizioni empriche fondamentali per avere effettive *accountabilities*, per la stessa *rule of law* e per realizzare *libertà e uguaglianza*. Queste due «qualità» si pongono perciò come condizioni di tutte le altre.

4. Le condizioni non politiche favorevoli

Fissata la definizione di democrazia, indicata la strategia migliore per intendere le caratteristiche delle diverse democrazie, rilevata l'importanza della stessa definizione normativa in relazione alla qualità democratica, un'ulteriore domanda che si pone questo capitolo è se sia possibile individuare alcune **condizioni non direttamente politiche**, rilevanti e favorevoli per le democrazie del passato e per quelle di più recente formazione. Come si può facilmente immaginare, intorno a questa domanda si è sviluppato negli anni un ampio dibattito a più voci. Vi è stato persino chi ha messo in dubbio, in parte o del tutto, la stessa possibilità ed opportunità di tale domanda. Così si è sostenuto come in realtà non sia possibile individuare quelle condizioni, perché esse cambiano sostanzialmente da paese a paese, da un periodo storico a un altro in relazione agli assetti istituzionali, alle influenze non sempre chiare che i precedenti «modelli» democratici hanno sui paesi che si democratizzano successivamente, alle condizioni mondiali o transnazionali, o per aree o anche rispetto al singolo paese, dello sviluppo economico. Altri autori hanno assunto una posizione meno estrema, sostenendo che quelle condizioni possono essere individuate, ma solo per gruppi di paesi in un dato periodo storico, nell'ambito dello stesso assetto internazionale e di simili condizioni economiche. Qui saranno sinteticamente trattate solo alcune risposte, sia degli autori che hanno affrontato il quesito con intenti generalizzanti sia degli autori che si sono soffermati a considerare uno specifico periodo storico. Si può iniziare dai primi.

4.1. Cultura e democrazia

Valori alla base della democrazia

▶ Soprattutto nell'immediato dopoguerra e negli anni cinquanta, diversi studiosi hanno cercato di isolare il **complesso dei valori** che rendono la cultura politica di un certo paese *più adatta* per le istituzioni democratiche. Sulla traccia degli studi weberiani circa le origini culturali e religiose del capitalismo occidentale, alcuni autori hanno creduto di trovare il denominatore comune nei valori affermatisi attraverso la religione ebraico-cristiana. Ricordando la lezione di Montesquieu, altri hanno richiamato l'importanza di valori più precisi quali la credenza nella libertà, di atteggiamenti come la disponibilità a partecipare, o l'apertura alla negoziazione, al compromesso, alla tolleranza, al rispetto delle leggi [Griffith, Plamenatz e Pennock 1956]. Altri ancora hanno messo in rilievo la necessità di analizzare anche i valori e le credenze di chi fa direttamente politica, non solo dei cittadini o degli elettori [Dahl 1961; Putnam 1973; Budge 1970]. Così, ad esempio, Dahl enumera, quasi esemplificativamente, alcuni valori e atteggiamenti che, se presenti negli strati politicamente più attivi, favoriscono una democrazia: la credenza nella legittimità delle istituzioni; entro certi limiti e con alcune qualificazioni, la credenza nell'autorità e la disponibilità ad obbedire; la credenza nelle capacità del regime di risolvere i problemi che si trova ad affrontare (effettività); la fiducia reciproca tra gli attori di un sistema politico; la disponibilità a cooperare, senza escludere la possibilità di competere; la disponibilità all'accordo, al compromesso [Dahl 1971; trad. it. 1980, 124-162].

• Tuttavia, uno dei primi e più articolati tentativi di individuare i valori che pongono le basi culturali migliori per un regime democratico – e, soprattutto, per una democrazia stabile – può essere considerato quello di Almond e Verba [1963]. Per questi due autori, la cultura che meglio sostiene un sistema di questo tipo è la cosiddetta **cultura civica**. Sulla base di una ricerca pionieristica condotta negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, Germania, Messico e Italia, gli autori giungono alla conclusione che tale cultura è caratterizzata da partecipazione, da un'attività politica vivace (che però non mette in pericolo o in dubbio l'autorità politica), da un impegno civile moderato, dall'assenza di dissensi profondi, da fiducia nel proprio ambiente sociale, da rispetto per l'autorità, ma anche da senso di indipendenza, e atteggiamenti favorevoli verso le strutture politiche.

La cultura civica come base ottimale per un regime democratico

4.2. Democrazia consociativa

Dalla ricerca di Almond e Verba in poi il settore di studi riguardante la cultura politica, basato su tecniche di sondaggio e di analisi dei dati così ottenuti, si è enormemente sviluppato. Anche se molti studiosi sono disposti a riconoscere l'importanza dell'esistenza di determinati valori ai fini dell'esistenza e del mantenimento di un regime democratico, è rimasta inalterata la controversia su quale sia il complesso di valori e di atteggiamenti effettivamente rilevanti. Inoltre, ci si chiede se anche i valori eventualmente indicati siano a loro volta il risultato di altri e più importanti fattori, se non addirittura vere e proprie giustificazioni *ex post*.

• Diverse altre ricerche hanno dimostrato come una cultura politica, caratterizzata da aspetti oggettivamente sfavorevoli alla democrazia, possa essere superata ed aggirata da altri fattori – solo in parte di tipo ancora culturale – fino a giungere al risultato esattamente opposto, una democrazia stabile. Questo caso è illustrato dagli studi sulle **democrazie consociative** [Rabushka e Shepsle 1972; Lijphart 1975b; 1977; McRae 1974]. Tali democrazie, infatti, sono caratterizzate da **società plurali**, cioè con profonde divisioni religiose, etniche, linguistiche, ideologiche intorno a cui sono strutturate le diverse organizzazioni politiche e sociali, quali partiti, gruppi di interesse e mezzi di comunicazione. I segmenti socioculturali autonomi e coesi che contraddistinguono tali società in paesi come Belgio, Austria, Lussemburgo, Olanda o anche Svizzera sono ricomposti a livello politico da élite democratiche, appartenenti a ciascun segmento, impegnate a mantenere l'unità del paese, aperte alla cooperazione, all'accordo, e che hanno il sostegno e la lealtà dei seguaci ovvero – nell'accezione di Lijphart – delle sub-élite degli attivisti in un contesto di apoliticità e scarsa partecipazione a livello di massa. Sul piano istituzionale le democrazie consociative sono caratterizzate da governi con larghe coalizioni, dall'esistenza di meccanismi di veto indirizzati a garantire meglio le minoranze a livello decisionale, dall'applicazione del principio di proporzionalità in tutte le sedi rilevanti (da quella elettorale alle nomine nell'amministrazione, alla distribuzione

Società plurali e democrazie consociative

delle risorse pubbliche), da un'alta autonomia nella gestione dei diversi segmenti della società.

L'analisi di Lijphart e degli altri autori che si sono occupati di questa realtà dimostrano la minore rilevanza della cultura politica a livello di massa, e invece l'importanza degli atteggiamenti delle élite e dei rapporti con lo strato intermedio delle sub-élite. Ma anche tali atteggiamenti sono solo in parte il risultato di elementi culturali, quali potrebbero essere indirettamente, ad esempio, gli atteggiamenti di lealtà che legano attivisti ed élite. Lijphart li spiega anche con *elementi geopolitici* (piccole dimensioni del paese), *politico-strutturali* (esistenza di un certo equilibrio di potere tra i segmenti sociali nelle rispettive espressioni politiche), *politico-sociali* (più segmenti organizzati in strutture proprie, partiti e altre associazioni autonome e diverse per ogni segmento e divisioni che non si rinforzano a vicenda, ma si incrociano) e *storici* (tradizioni di accordo tra le élite).

4.3. Condizioni economico-sociali

Il richiamo alla società plurale è opportuno anche da un diverso punto di vista. Infatti, a proposito di tali società si è usata l'espressione di *pluralismo culturale* o sub-culturale, e questo fenomeno prefigura condizioni potenzialmente sfavorevoli a un regime democratico. D'altra parte, però, numerosi autori hanno indicato nel **pluralismo sociale** una delle condizioni che rendono più probabile l'instaurazione e il mantenimento di una democrazia. Ad evitare pericolose confusioni occorre precisare che si tratta di due espressioni diverse che connotano realtà sociali almeno in parte differenti. Non vi può essere pluralismo culturale senza pluralismo sociale. Ma vi può ben essere il contrario ovvero pluralismo sociale senza pluralismo culturale. Il pluralismo sociale non si intende necessariamente riferito a una società plurale ovvero culturalmente divisa: può connotare solo un «ordine sociale pluralistico» nell'ambito di una cultura socialmente e politicamente abbastanza omogenea. In altre parole, si vuole dire che esiste un'ampia articolazione e differenziazione della società in diversi gruppi sociali nei quali sono distribuite diffusamente le risorse economiche. È questo tipo di pluralismo sociale in società culturalmente poco o punto plurali che viene considerato il terreno più favorevole ad assetti politici democratici. Infatti, si assume anche una relazione – niente affatto evidente e diretta la cui direzione di causazione va almeno nei due sensi – tra pluralismo sociale e **pluralismo politico** ovvero pluralismo nelle espressioni politiche intermedie (partiti, sindacati e altri gruppi di pressione diversi, indipendenti tra loro, autonomi almeno nei riguardi delle istituzioni del regime democratico, costituenti associazioni almeno pluralisticamente volontarie).

Il pluralismo sociale

Il pluralismo politico

È opportuno ricordare le altre due condizioni favorevoli alla democrazia indicate, fra gli altri, da Dahl [1971; trad. it. 1980]: l'esistenza diffusa di alfabetizzazione, istruzione e strumenti di comunicazione e l'assenza di diseguaglianze economiche estreme.

• Un **alto livello di alfabetizzazione** e, più in generale, di istruzione e **la diffusione e lo sviluppo dei mass media** sono elementi abbastanza ovvi che possono facilitare l'instaurazione e il mantenimento di una democrazia.

Alfabetizzazione

• Per quanto riguarda l'**assenza di diseguaglianze economiche estreme**, l'evidente presupposto è che la concentrazione di ricchezza, reddito, status sociale, conoscenze, risorse coercitive comporta anche la simile concentrazione di risorse politiche. Anche questo è contrario a soluzioni democratiche; e non porterebbe neanche a configurare quel pluralismo sociale indicato con la prima condizione. Estreme diseguaglianze, inoltre, possono portare anche ad atteggiamenti di disaffezione e protesta dei gruppi sociali più svantaggiati, anch'essi negativi per un regime democratico.

Assenza di diseguaglianze economiche estreme

In ogni modo, tutte e tre queste condizioni – cioè *pluralismo sociale*, *diffusa alfabetizzazione* e *assenza di diseguaglianze estreme* – non presuppongono come necessaria un'economia industrializzata, anche se tale assetto economico *può* essere alla base di tutte e tre le condizioni appena dette. Parimenti si può aggiungere che nelle società industrializzate le diseguaglianze esistenti si possono ridurre. Dipende dal punto di partenza: in società tradizionali e più egualitarie, l'industrializzazione può portare all'esito contrario; viceversa in società contraddistinte da maggiori disparità economiche, l'industrializzazione può ridurre quelle disparità [*ibidem*, 86-88].

Queste considerazioni conducono a ulteriori domande. In questi decenni e per i diversi paesi interessati al fenomeno esiste una *correlazione* dimostrabile tra *sviluppo socioeconomico* e *democrazia*? In altri termini, hanno ragione Lipset [1960; trad. it. 1963] e altri nel ritenere che «la democrazia sia collegata allo sviluppo economico»? Si può sostenere correttamente che «Più una nazione è ricca, più aumentano le probabilità che essa sostenga un regime democratico» [*ibidem*, 46-47]? O che «tutti i vari aspetti dello sviluppo economico – l'industrializzazione, l'urbanizzazione, la ricchezza e l'istruzione – sono così strettamente connessi da formare un grande unico fattore che ha il suo correlato politico nella democrazia» [*ibidem*, 56-57]? Sia le analisi delle prime democratizzazioni sia altre analisi sulla base di dati più recenti [Neubauer 1967] hanno dimostrato *ad abundantiam* che se vi è associazione, si tratta di una correlazione spuria, zeppa di casi devianti e in cui non è chiaro quale sia la direzione della causazione: se sia lo sviluppo economico, precisato e misurato dalle variabili proposte da Lipset o da altri, a indurre la democrazia, o viceversa. Una visione più equilibrata e attenta del problema porta a concludere che:

I limiti della correlazione

- pluralismo sociale, istruzione e comunicazione, e assenza di diseguaglianze estreme sono i presupposti più sicuri di un possibile assetto democratico;
- tali fenomeni non sono necessariamente legati allo sviluppo industriale: possono incontrarsi anche in società preindustriali;
- nel mondo moderno in cui si è sempre più diffusa un'economia industriale, è molto frequente incontrare una fondata correlazione tra industrializzazione, urbanizzazione, crescita del reddito *pro capite*, da una parte, e gli altri fenomeni citati, dall'altra.

Così si capisce anche come mai Lipset e altri sono incorsi in errore: partivano da un presupposto non esplicitato e facilmente falsificabile, quello del *necessario* legame tra tutti questi aspetti. Tale legame non corrisponde necessariamente né alla realtà del passato né a quella del presente.

• Le osservazioni e le condizioni in positivo sopra indicate lasciano, comunque, irrisolti diversi problemi. Basterà indicarne tre. *Primo*, la definizione della soglia a partire dalla quale l'alfabetizzazione, lo sviluppo delle comunicazioni, il pluralismo, le minori diseguaglianze diventano condizioni effettivamente positive per la democrazia. *Secondo*, il valore di queste condizioni cambia – come? – se vi sono altri aspetti che possono essere considerati sfavorevoli a un assetto democratico? *Terzo*, condizioni forse necessarie non vuol dire condizioni sufficienti. È possibile dimostrare che anche a parità (o almeno a «somiglianza») di tali condizioni si possono avere esiti politici diversi, democratici e non. A parità di pluralismo sociale Haug mostra l'esistenza di esiti politici diversi, ad esempio attribuendo la stessa misura di pluralismo ad Argentina, Polonia, Tunisia e ad Austria, Danimarca, Norvegia, Svezia [Haug 1967, 299]. Si capisce allora meglio come alcuni autori insistano nel sottolineare l'importanza della leadership: la democrazia è anche una scelta che un'élite politica può fare superando certe condizioni socioeconomiche meno vantaggiose, o anche indipendentemente da esse.

Ulteriori osservazioni vanno in direzione diversa, ma parallela alle precedenti. Se tra struttura economica industriale e democrazia non vi è un legame necessario; se, inoltre, le variabili cruciali che favoriscono tale assetto politico sono altre e anch'esse non sono un risultato obbligato di quella struttura economica; allora l'assetto politico democratico diventa effettivamente solo un insieme di procedure o regole formalizzate che possono coesistere con assetti economici diversi. È possibile, cioè, ipotizzare il mantenimento di una democrazia di massa e, al tempo stesso, la trasformazione profonda delle strutture economiche sottostanti. Questo è proprio il fenomeno più appariscente che ha avuto luogo nelle economie industrializzate dell'Occidente e nell'enorme crescita dei fitti legami tra istituzioni politiche ed economia.

4.4. Percorsi storici specifici

È possibile affrontare il problema delle condizioni più favorevoli per un assetto democratico ponendosi in una prospettiva completamente diversa, cioè collocandosi in un quadro storico più preciso e cercando di rispondere a quella domanda rispetto a un determinato *gruppo di paesi*. È la prospettiva adottata da altri studiosi a proposito dell'instaurazione della democrazia in Europa occidentale. Basandosi sulle ricerche dello studioso tedesco Hintze [1964], Barrington Moore [1966; trad. it. 1969] individua le condizioni di fondo che in paesi come l'**Inghilterra**, la **Francia** o anche gli **Stati Uniti** portano al risultato democratico.

La ricostruzione di Barrington Moore

▶ Moore vede un *unico processo di cambiamento* i cui fattori esplicativi essenziali sono i seguenti. *Primo fattore*: esistenza di «un equilibrio tale che impedisca l'affermazione di una monarchia troppo forte o di un'aristocrazia terriera troppo indipendente». Più esattamente, un'esperienza di monarchia assoluta è un elemento favorevole al risultato democratico in quanto il potere del monarca pone un freno ed è in grado di controllare il possibile strapotere dell'aristocrazia terriera. D'altra parte, una persistente e forte esperienza di potere monarchico assoluto alla lunga indebolisce le possibilità e capacità di azione autonoma della nobiltà, e in questo senso dà un contributo negativo al risultato democratico. *Secondo fattore*: «svolta verso una forma appropriata di agricoltura mercantile o da parte dell'aristocrazia terriera o da parte della classe contadina». Se la trasformazione economica prima in senso mercantile, poi in direzione dell'industrializzazione è essenziale per le trasformazioni politiche in esame, tuttavia Moore non fa dell'industrializzazione, ma dell'emergere di un'economia mercantile, il requisito cruciale della trasformazione democratica. *Terzo fattore*: «indebolimento dell'aristocrazia terriera». L'esistenza di una nobiltà indipendente con una propria base economica è un elemento essenziale, ma è importante che tale nobiltà si trasformi parzialmente abbracciando attività mercantili o industriali. È altrettanto decisivo che l'egemonia politica dell'aristocrazia terriera sia «spezzata o trasformata» e che gli stessi contadini siano integrati in un meccanismo economico volto alla produzione per il mercato. *Quarto fattore*: «mancanza di una coalizione aristocratico-borghese contro i contadini e i lavoratori». Più chiaramente: se il «matrimonio tra la segale e l'acciaio» ovvero la coalizione aristocrazia terriera-industriali è la via più sicura a soluzioni autoritarie, al contrario, un considerevole antagonismo tra elementi mercantili e industriali, da una parte, e aristocrazia terriera, dall'altra, favorisce la competizione per acquistare un più ampio appoggio popolare che alla fine integra anche la classe operaia nel regime democratico. Affinché vi siano almeno i presupposti per quell'antagonismo e quella competizione è essenziale l'esistenza di una borghesia urbana numerosa e vigorosa. *Quinto fattore*: «una rottura rivoluzionaria col passato». Moore interpreta così «positivamente», considerandole indispensabili alla democratizzazione, le «rivoluzioni» inglese, americana e francese. Indicando molto sinteticamente solo gli aspetti centrali, la rivoluzione inglese servì a limitare l'assolutismo regio; quella francese ed americana a spezzare, in modi diversi, il potere di un'aristocrazia agraria che sarebbe stata di ostacolo alla trasformazione democratica [*ibidem*, 484-485].

L'analisi di Moore merita particolare attenzione e può essere meglio precisata ed articolata nei suoi aspetti generali. Al di là di numerose critiche che sono state avanzate da diversi autori, la rottura rivoluzionaria *non* è un elemento indispensabile alla successiva democratizzazione. Proprio il restringere l'analisi ai tre casi sopra indicati (Inghilterra, Francia, Stati Uniti) inganna Moore circa questo aspetto. La considerazione delle vie seguite dalle piccole e medie democrazie europee avrebbe mostrato con evidenza che tale rottura rivoluzionaria non sempre ha luogo. Se, però, questo aspetto viene riformulato, e indicato come *ruolo della violenza nel mutamento politico*, è possibile avanzare altre interessanti considerazioni. Si può notare che effettivamente la prima guerra mondiale – e, in misura

Il ruolo della violenza nel mutamento politico

inferiore, la seconda – sono state di per se stesse un fattore decisivo nel passaggio alla democrazia di massa. Infatti, come mostra Rokkan [1970; trad. it. 1982, 150-153], le date degli eventi bellici, specie la prima guerra mondiale, sono vicine a quelle dell'espansione del suffragio, uno degli aspetti centrali della democratizzazione. Sugli altri punti evidenziati le indicazioni di Moore sono assai interessanti e possono essere proficuamente seguite.

▶ Il quesito più specifico da porre è: *perché le classi sociali proprietarie e privilegiate, e le loro espressioni politiche, a un dato momento accettano di trasformare i regimi liberali e oligarchici, cioè con diritti limitati a gruppi ristretti e benestanti, in democrazie di massa, ammettendo nell'arena politica le classi sociali inferiori e i partiti o i sindacati che li rappresentano e ne esprimono le domande?* Ovvero perché si sentono «costrette» ad accettare o addirittura a promuovere tale trasformazione? La risposta ruota intorno a una maggiore articolazione e a un arricchimento del quarto fattore suggerito da Moore, l'assenza di una coalizione aristocratico-borghese. Più esattamente, guardando anche all'esperienza delle cosiddette piccole democrazie europee, si può ritenere che le élite politiche accettano l'allargamento della cittadinanza e l'ingresso delle classi inferiori nell'arena nazionale come *soluzione di accomodamento e compromesso* che può evitare problemi più gravi in presenza delle seguenti condizioni: 1) se esiste un'unità territoriale e nazionale [Rustow 1967; 1970]; 2) se non vi sono minacce immediate e palesi, provenienti dall'esterno, che in se stesse possono impedire pacifici processi evolutivi; 3) se la struttura statale non dispone di un forte apparato repressivo; 4) se sono ormai consolidati e radicati nella cultura politica i diritti e le libertà proprie dell'oligarchia competitiva; 5) se, al tempo stesso, vi sono pressioni per un allargamento di quei diritti provenienti dalle classi sociali inferiori, organizzate almeno di fatto attraverso i partiti, se non anche a livello sindacale, e tali pressioni hanno aspetti potenziali di minaccia e violenza il cui costo sarebbe stato mal sopportato dalle élite civili; 6) se le espressioni politiche dell'aristocrazia e della borghesia urbana, non necessariamente industriale, competono per l'appoggio di aree sempre maggiori della popolazione.

I processi di democratizzazione: altri elementi favorevoli

- Si pensi, inoltre, da una parte, al timore di una radicalizzazione nella mobilitazione delle classi inferiori: molti casi di estensione del suffragio vengono, infatti, subito dopo o qualche anno dopo la prima guerra mondiale e la rivoluzione russa, che ovviamente ebbe un impatto enorme in tutti i paesi occidentali. D'altra parte, l'estensione del suffragio è stata considerata da diversi leader conservatori europei come un mezzo per integrare meglio le classi sociali inferiori, operaie e non, se non addirittura come un modo per rafforzare il potere parlamentare degli stessi partiti conservatori.
- Ancora, le oligarchie competitive, che sono caratterizzate da un certo grado di competizione politica, ma da una partecipazione molto ristretta, possono avere una logica politica interna che per se stessa spinge verso il suffragio universale e la democrazia di massa, soprattutto in presenza di trasformazioni economiche. Rustow [1967, 10] ricorda l'esempio svedese dove il primo vero allargamento del suffragio avviene per l'effetto combinato e in successione del *voto censitario*, cioè limitato ai soli percettori di un certo reddito, che, di conseguenza, pagavano le imposte, e di una *rapida trasformazione economica*. Tale trasformazione segue l'entrata in vigore del voto censitario e porta come conseguenza inattesa, ma alla fine accettata dalle élite politiche, un allargamento della popolazione ammessa a votare alla fine del secolo, percentualmente pari all'incremento derivante dalle leggi che stabiliscono un'ulteriore espansione del suffragio nel 1907-09 e, poi, nel 1918-21.

5. La prima democratizzazione

Questa analisi delle condizioni non esaurisce il tema. Anzi ne apre un altro più ampio e rilevante sulla possibilità che vi sia una democrazia anche in assenza degli aspetti sopra indicati. In altre parole, apre tutta la tematica connessa alla dinamica del cambiamento democratico, sia nel senso del passaggio da un regime a un altro sia nel senso di cambiamento all'interno della democrazia. Ma prima di affrontare questi problemi (cfr. capp. 5 e 6) occorre chiarire meglio come venga per la prima volta instaurata una democrazia, ovvero come l'esistenza delle condizioni sopra indicate porti, senza che vi sia una piena consapevolezza, all'invenzione del più importante assetto politico che l'uomo moderno è stato in grado di creare.

5.1. Competizione e partecipazione

L'analisi di Dahl sulla prima democratizzazione

L'analisi più semplice ed efficace della **prima democratizzazione** rimane quella di Dahl [1971] che individua *due processi fondamentali* al centro del cambiamento, entrambi collegati tra loro e, soprattutto, ai diversi aspetti istituzionali che caratterizzano una democrazia di massa. Si tratta dell'*ammissione del dissenso, dell'opposizione, della competizione tra le diverse forze politiche* (o politicamente rilevanti); e della crescita di *inclusività*, ovvero della proporzione della popolazione che ha titolo a partecipare, a controllare e a opporsi alla condotta governativa.

- Il primo processo, spesso piuttosto affrettatamente identificato solo con la competizione, è legato alla nascita dei diritti civili, quali la libertà di associazione e riunione; la libertà di pensiero e parola; la libertà di stampa.
- Il secondo processo si riferisce soprattutto all'espansione dei diritti politici (elettorato attivo e passivo) e, dunque, alla partecipazione.

Questi due processi configurano uno spazio all'interno del quale è possibile collocare tutti i sistemi politici. Il passaggio dalla *politica di élite* alla *politica di massa* è caratterizzato dall'organizzazione politica della società attraverso i/il partiti/o, i sindacati, le altre associazioni di interesse. La storia di tutti i regimi politici può essere ricostruita attraverso le diverse trasformazioni, più o meno parallele, di *dissenso/opposizione/competizione* e *partecipazione/inclusività*, ma la crescita del secondo fenomeno e

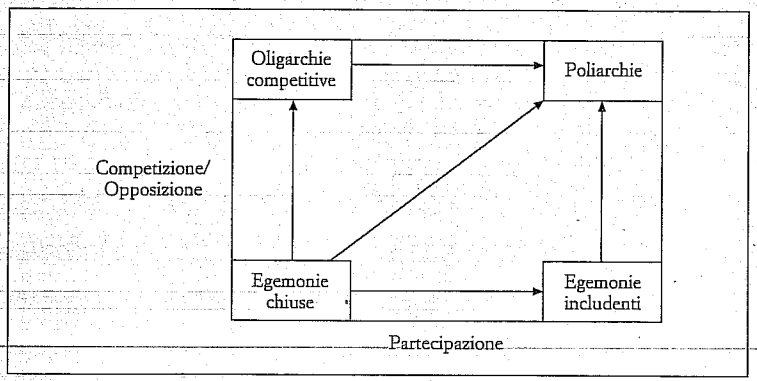


FIGURA 4.1 I percorsi della prima democratizzazione: la «scatola» di Dahl.

Fonte: Dahl [1971].

la conseguente politica di massa impongono trasformazioni tali per cui è estremamente difficile tornare indietro quando i diversi gruppi sociali hanno fatto il loro ingresso in politica.

I tre percorsi della prima democratizzazione

▶ Partendo dall'evoluzione di quelle due dimensioni, Dahl [*ibidem*] delinea *tre percorsi principali verso la democrazia*. Il *primo*: la competizione precede l'inclusività ovvero la partecipazione. Si passa attraverso un processo, più o meno graduale, dall'*egemonia chiusa* all'*oligarchia competitiva* e, poi, alla *liberal-democrazia di massa*. E nel linguaggio di Dahl «egemonia chiusa» significa un regime politico caratterizzato da assenza di competizione e di partecipazione, e dalla presenza di un potere sostanzialmente assoluto di un capo; nell'«oligarchia competitiva» vi è un qualche grado di competizione tra élite ristrette in rapporti faccia a faccia; e la «poliarchia» o liberal-democrazia di massa è contraddistinta da alto grado di competizione e alto grado di partecipazione. Il *secondo*: l'inclusività precede la competizione; da un'egemonia chiusa si passa a una egemonia caratterizzata da ampia partecipazione e, poi, in un secondo momento, alla liberal-democrazia di massa. Il *terzo*: possibilità di dissenso e inclusività crescono contemporaneamente. È una sorta di «scorciatoia» alla democrazia. Le tre sequenze delineate possono essere arricchite e complicate se il punto di partenza (l'egemonia chiusa) è costituito da uno stato-nazione già indipendente, oppure se la democratizzazione coincide con la nascita o creazione di uno stato indipendente. Il punto più interessante da sottolineare è che la prima sequenza è quella più tipica di diversi paesi europei come il Regno Unito, la Svezia, la Norvegia e altri; ed è quella che pone le premesse per le democrazie che si consolidano meglio, e che non crollano negli anni venti e trenta.

5.2. I diritti sociali e la mobilitazione delle classi inferiori

I diritti sociali

Al di là dei tre percorsi-sequenze appena delineati l'emergere delle democrazie occidentali è caratterizzato anche dal graduale sviluppo dei **diritti sociali**, cioè di una terza dimensione accanto ai **diritti civili** e **politici**. In altre parole, la prima democratizzazione vede anche lo sviluppo di una cittadinanza a tre dimensioni.

- L'*elemento civile* è costituito dai diritti necessari alla libertà individuale: «libertà personali, di parola, di pensiero e di fede, il diritto di possedere cose in proprietà e di stipulare contratti validi, e il diritto di ottenere giustizia» [Marshall 1963; trad. it. 1976, 9]. Le istituzioni connesse con i diritti civili sono le strutture giudiziarie: lo sviluppo delle corti di giustizia e delle procedure nei processi civili, penali e amministrativi consentono la difesa e la garanzia reale dei diritti del «cittadino» in condizioni di eguaglianza.
- L'*elemento politico* riguarda l'acquisizione del diritto di voto ovvero di partecipare all'esercizio del potere politico (elettorato passivo e attivo). Le istituzioni che corrispondentemente si sviluppano sono tutte le istituzioni rappresentative, locali e nazionali.
- Infine, l'*elemento sociale* riguarda «tutta la gamma che va da un minimo di benessere e di sicurezza economici fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società» [*ibidem*]. Servizi sociali e sistema scolastico sono le corrispondenti istituzioni che si sviluppano soprattutto nel XX secolo e che configurano il cosiddetto *welfare state*. Vi sono legami e connessioni fra i tre aspetti della cittadinanza. Ad esempio, l'istruzione è legata a una migliore possibilità di godere delle libertà civili. Inoltre, il secondo e il terzo elemento della cittadinanza si sovrappongono anche temporalmente.

Le ragioni dello sviluppo della cittadinanza e soprattutto dell'affermazione dei diritti sociali non si capiscono se non si intende la democrazia anche come un regime che accetta e presuppone l'ingresso di «nuovi strati della popolazione» nell'arena politica ovvero «l'ingresso delle classi inferiori nell'arena politica nazionale» [Bendix 1964; trad. it. 1969, 99].

Diritto di associazione e di unione

- Questo significa l'approvazione e la vigenza di un **diritto di associazione**, ma anche di **unione** ovvero la possibilità di creare dei sindacati abilitati a rappresentare i lavoratori, e non solo dei partiti e altre associazioni non legate alla struttura della produzione. Tale possibilità di unione in Inghilterra, Francia, Belgio, Olanda viene riconosciuta più tardi dello stesso diritto di associazione. D'altra parte, non in tutti i paesi europei viene fatta una simile distinzione tra *associazione* e *unione*. Occorre notare l'importanza dell'approvazione di questo diritto contestualmente o in tempi diversi rispetto a quello associativo in quanto esso non configura una forma di rappresentanza individuale completamente coerente con lo schema liberale: «lo sviluppo dei sindacati costituisce un esempio del modo in cui i diritti civili sono passati dalla rappresentanza degli individui a quella delle comunità» [*ibidem*, 107]. I sindacati e la contrattazione collettiva sono altrettanti modi di raggiungere una maggiore eguaglianza sostanziale.

• Nel passaggio da un regime oligarchico, con presenza di dissenso e competizione limitata alle élite, a una democrazia un altro punto determinante, strettamente connesso all'ingresso delle classi inferiori in politica, è costituito dall'**organizzazione di strutture intermedie**, caratterizzata appunto dalla nascita ed organizzazione in tempi e con modalità specifiche e diverse di partiti e sindacati (cfr. cap. 9). A questo importante e «rivoluzionario» risultato contribuisce anche quella espansione della cittadinanza politica. Nel complesso le diverse esperienze europee danno vita a un quadro variegato che sfocia in tutti i casi nel suffragio universale, maschile e femminile (cfr. cap. 11), e, al tempo stesso, nella diffusa eleggibilità a cariche pubbliche e nell'approvazione della segretezza del voto, che dovrebbe mettere il lavoratore dipendente nelle condizioni migliori per esprimere una scelta meno condizionata dall'influenza dei suoi datori di lavoro così come dei suoi pari. L'indipendenza di giudizio non sempre viene raggiunta di fatto e si hanno, talora, effetti diversi da quelli previsti, ma la tendenza complessiva verso *elezioni più libere*, *competitive* e *corrette* rimane un'altra costante che accompagna tutto il processo di transizione a una democrazia di massa.

5.3. Legittimazione e incorporazione

Soglie di legittimazione e di incorporazione

Rokkan: quattro dimensioni storiche

• Fin qui si è dovuta sottolineare più volte la diversità delle esperienze europee pur nell'ambito dei fenomeni generali, costanti e ricorrenti parimenti ricordati. È ovvio a questo punto chiedersi: come è possibile spiegare tali variazioni nell'ambito europeo? Lo si può fare, innanzi tutto, enucleando all'interno della prima democratizzazione il fenomeno della **soglia di legittimazione** [Rokkan 1970], riguardante il riconoscimento effettivo dei diversi diritti civili ovvero della cittadinanza civile [Marshall 1963] e il fenomeno della **soglia di incorporazione**, attinente l'espansione del suffragio fino al voto paritariamente riconosciuto a tutti i cittadini, e riguardante, quindi, l'espansione della cittadinanza politica. Le differenze in ordine a questi due macro-fenomeni si spiegano in riferimento a *quattro dimensioni*, relative alle diverse condizioni storiche di partenza di ciascun paese. Tali dimensioni sono: 1) «il livello di consolidamento territoriale durante il Medioevo – le prime dinastie nazionali contro le province e le città debolmente federate tra di loro nei futuri imperi continentali; 2) la continuità di attività degli organi medievali di rappresentanza – i paesi che hanno conservato qualche forma di rappresentanza per regione e/o per stato (*estates*) per tutto il periodo che va dalla Controriforma alla Rivoluzione francese contro i paesi soggetti a lunghi periodi di regime assolutista; 3) la differenziazione tra i paesi di antica formazione e quelli di recente indipendenza, successiva alla Rivoluzione francese – i sistemi politici più antichi formatisi prima del 1648 contro quelli più recenti creati da secessioni e separazioni territoriali dal 1814 in poi; 4) la dimensione e la forza del sistema politico dominante prima della secessione – il caso britannico-irlandese contro il caso danese-norvegese» [Rokkan 1970; trad. it. 1982, 143].

Si possono desumere quattro generalizzazioni riguardanti gli effetti di quelle differenze: «*Primo*, più forti le tradizioni consolidate della regola rappresentativa, sia negli stati (*estates*, *Stände*) che nelle assemblee territoriali o nei consigli municipali, maggiori le possibilità di una rapida legittimazione dell'opposizione. *Secondo*, più alto lo status internazionale del paese dominante, più alta la barriera per la legittimazione nel territorio dipendente e maggiore di conseguenza il rischio di violenza nella politica interna dello stato-nazione secessionista. *Terzo*, più forti le tradizioni ereditate della regola rappresentativa, più lento, e meno facile da invertire, il processo di affrancamento e di egualitarizzazione. E, *quarto*, quali che fossero le tradizioni della rappresentanza, più grande la minaccia alle aspirazioni all'indipendenza nazionale, minori gli avanzamenti nel processo di democratizzazione» [*ibidem*, 146].

5.4. Rappresentanza e potere esecutivo

Soglie di rappresentanza e del potere esecutivo

Nel processo di democratizzazione sono importanti anche altri due fenomeni, la **soglia di rappresentanza**, attinente alla riduzione degli ostacoli frapposti alla rappresentanza di nuovi partiti e, più concretamente, al passaggio da sistemi elettorali maggioritari a sistemi proporzionali, e la **soglia del potere esecutivo**, che riguarda l'approvazione delle norme sulla base delle quali viene riconosciuta la responsabilità politica del governo nei confronti del parlamento e istituito un collegamento organico tra maggioranza parlamentare e governo: in breve, viene istituzionalizzato il controllo parlamentare del governo. Circa le spiegazioni e le modalità attraverso cui tutte le piccole democrazie europee finiscono con l'accettare il passaggio a sistemi proporzionali, mentre vi sono resistenze – talora vincenti – nei paesi maggiori, Rokkan [*ibidem*, 155-156] propone due generalizzazioni: «1) la pressione per la proporzionale aumenterà con l'eterogeneità etnica e/o religiosa dei cittadini e, anche in elettorati etnicamente/religiosamente omogenei, aumenterà con la differenziazione economica causata dall'urbanizzazione e dalla monetizzazione delle transazioni; 2) la proporzionale si rivelerà come la trincea di minor resistenza nelle democrazie articolate e con scarse risorse governative, mentre i *plurality systems* (sistemi maggioritari) saranno difesi efficacemente nei sistemi politici più grandi e con strutture governative più forti». Notevoli le differenze temporali anche nell'introduzione del controllo parlamentare sull'esecutivo. Anche a questo proposito si può parlare di due modelli ai due poli opposti di un possibile *continuum*: il *modello inglese*, al quale si avvicinano Belgio, Paesi Bassi e Norvegia, caratterizzato dall'introduzione di quel principio di responsabilità già prima della graduale estensione del suffragio; e il *modello tedesco* dove l'introduzione del suffragio universale maschile precede la responsabilità dell'esecutivo. Al modello tedesco si avvicinano Danimarca, Svezia e Austria.

Bisogna aggiungere, peraltro, che esistono anche numerosi e complessi legami tra gli aspetti istituzionali connessi ai quattro fenomeni sopra ricordati e la nascita, lo sviluppo e l'istituzionalizzazione dei partiti di

STUDI DI FIRENZE · BIBLIOTECA DI SCIENZE SOCIALI

massa. Ad esempio, Rokkan correttamente ricorda come l'introduzione del sistema elettorale proporzionale, nelle fasi di mobilitazione di massa, aiuti a stabilizzare le alternative partitiche esistenti in ogni paese.

Concludendo, questo capitolo lascia aperti diversi e importanti problemi. Il primo riguarda i regimi che precedono la democrazia: non si può pensare, astoricamente, che le prime democrazie o anche quelle che vengono create successivamente scendano dall'alto e non sia decisiva, invece, tutta la precedente esperienza politico-istituzionale. Dunque, nel prossimo capitolo si svolgerà un *excursus* sui regimi non democratici, con riferimento alla loro classificazione e dinamica, proprio per dare un quadro rilevante anche ai fini della comprensione delle attuali democrazie nel mondo. Il secondo e connesso problema riguarda i cambiamenti che portano al regime democratico e anche i processi che ne caratterizzano la crisi. Di conseguenza il capitolo 6 affronterà direttamente l'analisi della dinamica del cambiamento di regime, con quasi esclusiva attenzione a quello democratico. Sarà, tuttavia, inevitabile scendere in maggiori dettagli e capire più a fondo sia che parte hanno partecipazione, gruppi di interesse, partiti o processi come la comunicazione politica nel funzionamento concreto delle democrazie attuali, sia i meccanismi istituzionali riguardanti gli organi decisionali centrali delle democrazie, governo e parlamento, e le altre principali strutture istituzionali a livelli diversi, locale e centrale. I capitoli successivi al 6 affronteranno proprio questi temi.

Per approfondire

Bendix, R., *Stato nazionale e integrazione di classe*, Roma-Bari, Laterza, 1969.
Bobbio, N., *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1991.
Dahl, R.A., *Poliarchia. Partecipazione e opposizione*, Milano, Angeli, 1980.
—, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti, 1990.
—, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
Hintze, O., *Stato e società*, Bologna, Zanichelli, 1980.
Lijphart, A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2001².
Lipset, S.M., *L'uomo e la politica*, Milano, Ed. di Comunità, 1963.
Marshall, T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet, 1976.
Moore, B., *Le origini sociali della dittatura e della democrazia*, Torino, Einaudi, 1971².
Rokkan, S., *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, Il Mulino, 1982.
Sartori, G., *Democrazia: che cosa è*, Milano, Rizzoli, 1994.
Schumpeter, J., *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milano, Ed. di Comunità, 1964.

Domande

- Che cosa è una democrazia?
- Quali sono gli aspetti empirici che caratterizzano il metodo democratico?
- Qual è la definizione minima di democrazia?
- Quali sono gli aspetti procedurali di una democrazia?

- Che cosa significa incertezza democratica?
- Come si definisce una democrazia procedurale?

- Quali sono i tipi principali di democrazia?
- Qual è la distinzione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta?
- Che cosa sono la democrazia consensuale e la democrazia Westminster?
- Quali sono le dimensioni rilevanti in una democrazia?

- Qual è una definizione ideale di democrazia?
- Come si passa dalla definizione normativa a quella empirica?
- In che senso la *responsiveness* è collegata all'alternanza?
- È ipotizzabile una *responsiveness* senza alternanza?
- Quali sono gli elementi essenziali per raggiungere un qualche grado di qualità democratica?
- Quali sono le condizioni non politiche della democrazia, specie nel passato?
- Che cosa vuol dire società plurale?
- Qual è la differenza tra pluralismo culturale e pluralismo sociale?
- Esiste una correlazione dimostrabile tra sviluppo socioeconomico e democrazia?
- Quali sono i problemi irrisolti nell'analisi delle condizioni della democrazia?
- Quali sono le condizioni storiche favorevoli allo sviluppo della democrazia, secondo B. Moore?
- Quali sono le critiche a B. Moore e come si può integrare la sua analisi?

- Come si caratterizza la prima democratizzazione secondo Dahl?
- Quali sono i percorsi verso la democrazia?
- Come si caratterizza la prima democratizzazione in termini di diritti politici, civili e sociali?
- Illustra la nozione di democratizzazione come l'ingresso di «nuovi strati della popolazione» nell'arena politica.
- Qual è il ruolo dell'organizzazione degli interessi intermedi nella democratizzazione?
- Come spiega Rokkan le variazioni di democratizzazione nell'ambito europeo?
- Quali sono le soglie di Rokkan?
- Quali generalizzazioni Rokkan propone a proposito delle soglie?

Regimi non democratici

Tra i regimi non democratici, cioè essenzialmente nella *politics* non democratica (cap. 1), i modelli principali sono quattro: **regime totalitario**, **regime autoritario**, **regime tradizionale** e **regime ibrido**. Il regime autoritario è quello a cui ha corrisposto nel corso del tempo il maggior numero di casi e anche quello più complesso e variegato, che pone i maggiori problemi analitici, non solo di ricostruzione storica. I quattro modelli appena indicati sono ricavati soprattutto da aree geopolitiche, come quella europea e quella latino-americana, per le quali esiste una base di ricerche e di studi molto ampia a cui rifarsi. Per l'Africa e l'Asia degli ultimi decenni, invece, le analisi sono scarse e, in qualche caso, è perfino difficile dire di fronte a quale tipo di autoritarismo o, comunque, non democrazia ci si trovi. Tuttavia, diversi sono i regimi ibridi che si trovano proprio in quelle aree. Dopo la notevole attenzione che alcuni di questi paesi hanno ricevuto negli anni sessanta in seguito ai processi di decolonizzazione, i decenni successivi hanno visto un notevole disinteresse degli studiosi e, dunque, una perdita notevole di conoscenze di fronte alle rilevanti trasformazioni, anche politiche, sperimentate da quei paesi. È, inoltre, importante considerare che la novità politica più importante del XX secolo viene dall'emergere di un qualche ruolo, attivo o passivo, della società civile, o anche di tutte le azioni messe in opera per impedire o limitare tale ruolo. Più precisamente, dal punto di vista dei regimi autoritari, questi possono essere considerati come una delle possibili risposte, preventive o successive, da parte di alcune élite politiche alla domanda, solo potenziale o reale, di riconoscere un ruolo e uno spazio politico alle classi sociali inferiori. Cominciamo, quindi, con il definire il regime autoritario, il regime totalitario e il regime tradizionale in generale. Successivamente analizzeremo i principali tipi di autoritarismo, i regimi ibridi o di trasizione, e alcuni processi essenziali nella dinamica della crisi autoritaria.

1. I regimi autoritari

Già Marx aveva individuato questo regime e proponeva di chiamarlo *bonapartismo*; Gramsci preferiva *cesarismo*; altri autori hanno usato espressioni diverse, come *neo-bismarckismo* [Hermet 1975].

La definizione di Linz

▶ La definizione oggi ormai largamente accettata da cui si può partire è quella, proposta da Juan Linz, per il quale **«autoritario» è un «sistema politico con pluralismo politico limitato e non responsabile, senza una elaborata ideologia-guida, ma con mentalità caratteristiche, senza mobilitazione politica estesa o intensa, tranne che in alcuni momenti del suo sviluppo, e con un leader o talora un piccolo gruppo che esercita il potere entro limiti formalmente mal definiti ma in realtà abbastanza prevedibili»** [1964, 255]. Vengono così individuate *cinque dimensioni* rilevanti:

- la prima, *pluralismo limitato*, riguarda la società politicamente rilevante e gli attori determinanti per il regime e le sue politiche;
- la seconda, *mentalità caratteristiche*, riguarda la modalità della giustificazione ideologica del regime;
- la terza, *assenza* ovvero *limitata presenza di mobilitazione politica*, attiene ancora alla società politicamente rilevante;
- la quarta, *leader o piccolo gruppo* che esercita il potere, individua le autorità presenti nel regime;
- infine, la quinta, *limiti formalmente mal definiti*, evidenzia un aspetto generale delle norme e procedure proprie del regime autoritario.

Grado di mobilitazione

- A livello della società politicamente rilevante, l'aspetto più importante è il **grado di mobilitazione** ossia il *quantum* di partecipazione di massa indotta e controllata dall'alto. Alla società politica non sono riconosciute né autonomia, né indipendenza; nelle fasi di maggiore stabilità autoritaria, la politica dei governanti sarà diretta a mantenere la società fuori dall'arena politica; in ogni modo, un pur basso livello di partecipazione, né esteso né intenso, può essere voluto e controllato dall'alto. Questa situazione ha due implicazioni a livello di regime. *Primo*: l'esistenza di efficaci apparati repressivi che siano in grado di attuare le predette politiche di smobilitazione, quali i servizi di sicurezza, autonomi o all'interno della struttura militare. *Secondo*: la parziale debolezza o l'assenza di strutture di mobilitazione, quali il partito unico o istituzioni statali simili, cioè delle strutture in grado di provocare e controllare, al tempo stesso, la partecipazione. Ovviamente vi è anche un altro aspetto implicito da non dimenticare: l'assenza di garanzie reali attinenti i diversi diritti politici e civili.

Pluralismo limitato

- Centrale è, poi, il **pluralismo limitato** e non responsabile, riguardante gli *attori rilevanti* nel regime autoritario e nella comunità politica. Così, innanzi tutto, per ogni regime autoritario bisogna vedere quali siano gli attori rilevanti, che si possono distinguere in *attori istituzionali* e *attori sociali* politicamente attivi. I primi sono, ad esempio, l'*esercito*, la *burocrazia* o una parte di essa, l'eventuale *partito unico*; i secondi, la *Chiesa*, *gruppi industriali o finanziari*, i *proprietari terrieri*, in qualche caso persino i *sindacati* o *strutture economiche transnazionali* che hanno importanti interessi nel paese. Infine, tali attori non sono politicamente responsabili secondo il meccanismo tipico delle liberal-democrazie di massa, cioè attraverso elezioni libere, competitive, corrette. Se «responsabilità» vi è, questa viene fatta valere, a livello di «politica invisibile», nei rapporti reali, ad esempio, tra militari e gruppi economici o proprietari terrieri. Inoltre, le elezioni o altre forme di partecipazione elettorale che eventualmente possano esserci, quali le consultazioni dirette attraverso plebisciti, non hanno un significato democratico in quanto, innanzi tutto, non sono caratterizzate da un'effettiva competizione politica. Hanno soprattutto un significato simbolico di legittimazione, espressione di consenso e sostegno a favore del regime da parte di una società civile controllata e non autonoma.

- La nozione di *pluralismo limitato*, sottolineando l'importanza degli attori rilevanti in ciascun regime autoritario, ci rimanda al concetto di **coalizione dominante**. Con tale termine si intende, in senso ampio, l'insieme dei gruppi sociali politicamente attivi che sostengono il regime nella sua fase d'instaurazione e nei periodi successivi ovvero la base sociale del regime; e, in senso stretto, le élite, espressione diretta o indiretta di quei gruppi, che partecipano alla gestione governativa del regime stesso in quanto occupano posizioni di comando nelle strutture-chiave del regime autoritario. Il punto da fissare è che tali gruppi, e le élite relative, formano una coalizione talora di fatto, tal altra risultato di un accordo esplicito, consapevole, sulle modalità concrete di risoluzione dei conflitti politici – ad esempio, principalmente, sul conflitto di classe e su tutte le questioni specifiche che ad esso si possono ricondurre.

La coalizione dominante

Tale accordo è a vantaggio degli attori facenti parte della coalizione e, contemporaneamente, esclude ed emargina tutti gli altri – ad esempio, contadini o operai prima più o meno attivi politicamente attraverso i partiti o i sindacati di categoria. L'emarginazione politica viene raggiunta grazie alla combinazione di *repressione poliziesca* e *uso dell'apparato ideologico* adottato dalle élite del regime per la propria legittimazione. Soprattutto quando fa seguito a un regime democratico, l'instaurazione autoritaria è spesso il risultato di una coalizione «anti-qualcosa», più che per qualcosa, cioè una *coalizione negativa*. In compenso, una tale coalizione può essere più omogenea di quella democratica: anche se non vi è un accordo sul metodo (non democratico), si ha un'intesa nel respingere certe composizioni di fratture, esistenti o solo prefigurate nel regime precedente, e talvolta anche nel sostenere in positivo certe soluzioni. Insomma, nel momento della instaurazione la coalizione autoritaria può presentarsi più omogenea e più solida in quanto un qualche accordo sostantivo, in negativo o in positivo, esiste sulla concreta composizione dei conflitti. Comunque sia, la coalizione è tanto più omogenea e potenzialmente solida quanto più ampia è l'intesa tra i vari attori sui problemi sostantivi. E ciò a sua volta è tanto più facile se certe ideologie, principi o valori emergono come prevalenti all'interno della coalizione governante.

La coalizione è *dominante* in termini di risorse coercitive, di influenza, di status, concretamente usate dagli attori presenti nell'arena politica per raggiungere i propri obiettivi. Quindi, è, innanzi tutto, dominante al momento dell'instaurazione del regime. Ciò non elimina la possibilità che

altre risorse dello stesso tipo esistano, ma non siano impiegate in determinati momenti cruciali in quanto gli attori che le detengono rimangono neutrali. Una volta instaurato il regime, la coalizione può gradualmente modificarsi o nel senso che attori minoritari vengono emarginati o in quanto alcuni attori acquistano maggiore preminenza su altri in seguito alle vicende stesse che caratterizzano l'instaurazione o a riflessi interni di vicende esterne.

Per di più, se il pluralismo sottintende la presenza di più attori ovvero il fatto che non vi sia un solo attore in grado di monopolizzare tutte le risorse politicamente rilevanti, si può capire meglio come in questo tipo di regime si sia creato anche uno spazio oggettivo per le opposizioni. Sia lo stesso Linz [1973] sia Germani [1975] si sono soffermati ad analizzare i diversi tipi e forme di *opposizione*, *semi-opposizione* o anche *pseudo-opposizione* che vi possono essere in quel regime: dall'opposizione attiva a quella passiva, da quella legale a quella alegale e illegale. In questo regime può essere addirittura conveniente tollerare un certo grado di opposizione o mantenere una pseudo-opposizione che dà una vernice liberale a quell'autoritarismo.

Mentalità

• Un'altra caratteristica riguarda il grado di elaborazione della giustificazione ideologica del regime. L'autoritarismo è contraddistinto dal fatto che la sua legittimazione avviene sulla base di **«mentalità»**, secondo l'espressione mutuata dal sociologo tedesco Geiger, cioè semplicemente sulla base di alcuni «atteggiamenti intellettuali», di alcuni valori, più o meno ambigui, sui quali è più facile trovare un accordo tra gli attori diversi, con differenti caratteristiche ed interessi [Linz 1975, 266-269]. Si tratta di valori quali *patria*, *nazione*, *ordine*, *gerarchia*, *autorità*, e altri. Non vi sono, cioè, elaborazioni ideologiche articolate e complesse che giustificano e servono a sostenere il regime.

Limiti mal definiti dell'esercizio del potere

• A livello di regole e strutture politiche, Linz indica i **limiti formalmente mal definiti**, ma abbastanza prevedibili, entro cui i governanti autoritari esercitano il proprio potere. La definizione approssimativa di tali limiti, che contrasta con la «certezza del diritto» prescrittivamente propria degli assetti democratici, consente ai governanti di esercitare il proprio potere con maggiore discrezionalità.

Leader o piccolo gruppo al potere

• Un'ulteriore caratteristica fa riferimento alle **autorità**, e più esattamente al **leader o piccolo gruppo** al potere. Effettivamente questi regimi sono caratterizzati da una notevole personalizzazione del potere, visibilità del leader, talora carismatico, oppure di poche persone che detengono di fatto le leve del potere in quanto sono presenti negli organi di vertice.

Mentre i limiti mal definiti al potere autoritario e il leader o piccolo gruppo al vertice sono aspetti poco utili nel distinguere tra gli autoritarismi, l'analisi delle strutture politiche autoritarie va sviluppata vedendo se e fino a che punto un regime autoritario crea e, eventualmente, istituzionalizza nuove e diverse strutture politiche che lo caratterizzano, quali il partito unico, i sindacati anche verticali, distinte forme di assemblee parlamentari, sistemi elettorali caratteristici o, comunque, altri organi specifici e diversi da quelli del regime precedente.

2. I regimi totalitari

Per l'importanza dei paesi solitamente e indiscutibilmente fatti rientrare in questa categoria, la Germania nazista e l'Unione Sovietica stalinista, gli studi e le ricerche sui **regimi totalitari** sono numerosi per quantità e notevoli per qualità.

▶ Le dimensioni fissate a proposito del regime autoritario sono anche utili a dare le indicazioni definitorie essenziali del totalitarismo. Si può sostenere, infatti, che *i regimi totalitari sono contraddistinti da*:

Definizione di totalitarismo

a) *assenza di pluralismo* ovvero monismo, caratterizzato dal ruolo preminente del *partito unico*, una struttura burocratica e gerarchizzata, articolata attraverso una serie complessa di organizzazioni che servono a integrare, politicizzare, controllare, spingere alla partecipazione tutta la società civile; e, inoltre, subordinazione completa di tutti gli altri possibili attori (dai militari, alla burocrazia, alla Chiesa) al partito unico, che quindi occupa una posizione veramente centrale e determinante; *b*) presenza di un'*ideologia* articolata e precisamente definita, finalizzata alla legittimazione e al mantenimento del regime e a dare contenuto alle politiche di mobilitazione e alle stesse politiche sostantive; *c*) presenza di una *mobilitazione alta* e continua sostenuta dall'ideologia e dalle organizzazioni partitiche e sindacali, anch'esse subordinate al partito; *d*) un *piccolo gruppo* o un *leader* al vertice del partito unico; *e*) *limiti non prevedibili* al potere del leader e alla comminazione di sanzioni.

• A questi elementi di base si possono aggiungere alcune precisazioni. Innanzi tutto, «l'ideologia totalitaria è un nucleo progettuale [...] di trasformazione totale della realtà sociale» [Fisichella 1976, 209]. Inoltre, sottolineando la repressione accentuata cui fa ricorso tale regime, va specificato che il terrore totalitario si esprime anche nei riguardi di «nemici potenziali», «nemici oggettivi», «autori di delitti possibili», e perfino di seguaci, cioè nei riguardi di tutti coloro che in un modo o nell'altro, indipendentemente dalle loro intenzioni soggettive, possono costituire un intralcio alle politiche del regime, o meglio del leader, anche se si tratta di membri della stessa élite dirigente. Tale terrore si sostanzia in una sorta di **«universo concentrazionista»**, che si caratterizza sia per la quantità di persone coinvolte sia per il suo essere «una struttura politica di sradicamento del tessuto sociale», che fa sentire le sue conseguenze sull'intero corpo sociale [*ibidem*, 61-94]. Queste considerazioni portano anche a notare che se nel *regime autoritario* vi è una *prevedibilità della sanzione*, al contrario nel *regime totalitario* l'*imprevedibilità* è completa. Infine, toccando l'aspetto più appariscente, il regime totalitario presenta un *alto grado di mobilitazione* insieme agli altri caratteri già detti, ma tali processi sono contraddistinti dall'obiettivo di profonda trasformazione rispetto alla situazione precedente, e in questo senso si può parlare di **istituzionalizzazione del disordine rivoluzionario**: «la struttura organizzativa e la meccanica funzionale dello stato totalitario riproducono

il medesimo principio di disordine civile e di instabilità permanente» [*ibidem*, 119].

I due maggiori totalitarismi

• A questo punto si possono vedere le differenze tra i due esempi maggiori di totalitarismo, cioè tra **Germania nazista** e **Unione Sovietica stalinista**, un problema affrontato da diversi autori [Talmon 1952; trad. it. 2000, 14-17].

> *Differenze tra le ideologie nazista e stalinista*: nazionalista quella nazista, internazionalista quella sovietica; con un contenuto e obiettivi di trasformazione profonda la seconda, in misura assai superiore alla prima; pronta a sottolineare il ruolo del leader e dell'élite la prima rispetto alla seconda, che invece si presenta come più «democratica»; infine, l'accentuazione del razzismo nell'ideologia nazista, assente invece nell'ideologia stalinista. Diverse altre differenze possono essere evidenziate paragonando le principali *strutture centrali* dei due diversi regimi: i partiti unici rispetto alle diverse origini sociali dei gruppi dirigenti; la possibilità di istituzionalizzare organizzazioni paramilitari nel caso nazista e non in quello sovietico.

Un altro quesito importante è quali altre realtà politiche possano essere fatte rientrare nel modello totalitario. Diversi autori vi hanno incluso la Cina di Mao. Anche se per questo paese non sono state documentate politiche del terrore, quali quelle sopra ricordate, si possono riscontrare, comunque, un'ideologia sviluppata, un ruolo centrale del partito unico, una mobilitazione assai accentuata, cioè fondamentalmente tutte le altre caratteristiche proprie del totalitarismo. Sono stati altresì citati Cuba, il Vietnam del Nord o la Romania come esempi di totalitarismo. Anche l'Italia fascista è stata fatta rientrare da taluni in questa categoria, ma a questo proposito dovrebbe aprirsi un esame di regimi che stanno al *confine* tra i due tipi, totalitarismo e autoritarismo. Su questi paesi si tornerà più avanti collocandoli, tuttavia, ancora nell'ambito del *genus* autoritario, anche se ai margini di tale *genus* proprio per i loro aspetti totalitari.

Altri esempi di totalitarismi

3. I regimi tradizionali

In certe aree quali il Medio Oriente rimangono alcuni casi, quali l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti, che rientrano in questo modello. La loro base di legittimazione si intende bene se si pensa al patrimonialismo di cui parla Weber e al ruolo di istituzioni come la monarchia, ovvero quando si usa l'espressione **regime sultanistico** adottata da Linz e Stepan [1996]. Si tratta, cioè, di regimi basati sul potere personale del sovrano che tiene legati i suoi collaboratori in un rapporto fatto di paure e ricompense; sono tipicamente regimi dove le decisioni arbitrarie del sovrano non sono limitate da norme, né devono essere giustificate su base ideologica. Vi è, dunque, un uso del potere in forme particolaristiche e per fini essenzialmente privati. In questi regimi l'esercito e la polizia svolgono un ruolo centrale, mentre evidentemente manca sia qualsiasi ideologia sia una qualche struttura di mobilitazione di massa, come è di solito il partito unico. Si è, insomma, in un ambito politico dominato da élite e istituzioni tradizionali. Non si può, peraltro, dimenticare che, come tutti gli ambiti tradizionali, la religione fa da background culturale in questi regimi, e tale religione, rispetto agli esempi ricordati, è quella islamica.

Un tipo di regime tradizionale è anche l'*oligarchia competitiva*, già descritta nel paragrafo 5 del capitolo 4, a cui qui si rinvia.

4. I regimi militari

Dai principali modelli di regime non democratico (autoritario, totalitario, tradizionale) passiamo ora ad esaminare da vicino i più importanti tipi di autoritarismo, il *genus* più rilevante dei tre almeno nel senso del numero e della varietà dei casi empirici che rientrano in esso. La figura 5.1 fornisce un quadro dei diversi criteri che consentono di distinguere tra i sottotipi autoritari. Qui ci si soffermerà a descrivere solo i principali.

▶ Il primo tipo autoritario da analizzare è il **regime militare**. I militari, o più spesso un settore delle forze armate ovvero un gruppo di ufficiali o, ancora, solo gli ufficiali di più alto grado, costituiscono il più importante attore del regime. Tale assetto politico, di solito, nasce da un colpo di stato, oppure da un più semplice intervento che non configura neanche la meccanica del *golpe*. Si tenga presente in ogni caso che non sempre a

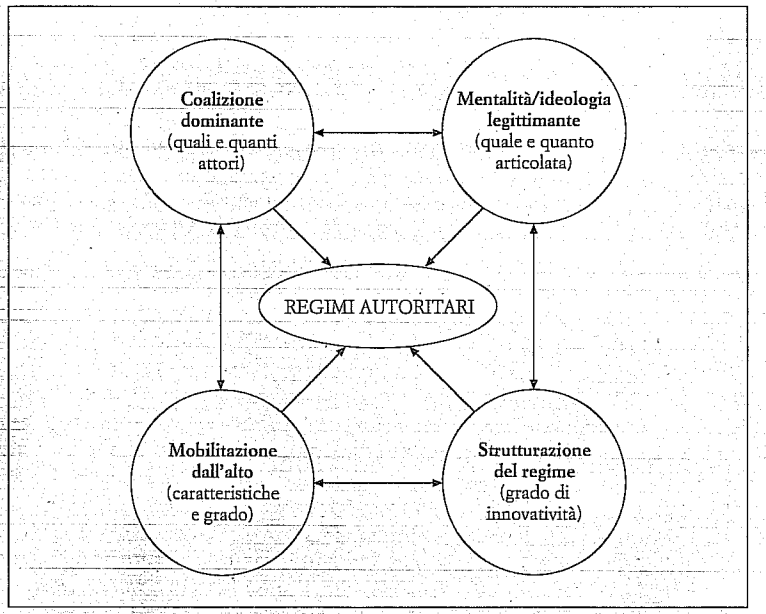


FIGURA 5.1 Dimensioni e variazioni rilevanti nei regimi autoritari.

un golpe militare segue l'instaurazione di un regime militare. Infatti, dei quasi duecento colpi di stato effettuati in Asia, Africa e America Latina nel periodo 1945-85, solo pochi hanno dato origine a regimi militari in senso stretto; assai più spesso sono stati instaurati regimi civili-militari diversamente caratterizzati nei quali i militari avevano un ruolo più o meno rilevante.

• Quanto all'ideologia, i regimi militari molto difficilmente sono stati giustificati ricorrendo ad articolate e complesse razionalizzazioni. Di solito si è fatto appello a principi o valori quali l'interesse nazionale, la sicurezza, l'ordine ovvero alla necessità di una razionalizzazione tecnocratica che eliminasse sprechi, corruzioni, ingiustizie macroscopiche. Quasi mai vi è stata una politica di mobilitazione dall'alto con qualche esito: anche per le caratteristiche proprie dell'organizzazione militare, ovviamente non adatta a creare e stabilizzare delle relazioni élite-massa, oltre che per la situazione politica in cui è avvenuto l'intervento, la *depoliticizzazione* e l'apatia a livello di massa configurano la situazione più ricorrente. Parimenti, di rado il regime militare presenta novità istituzionali distintive rispetto al precedente regime, al di là della formazione di classiche *juntas* o di organi consiliari più o meno ristretti che sono la sede decisionale e governativa principale di tali regimi. Quasi mai regimi militari hanno creato partiti unici o parlamenti, che sono stati, eventualmente, una loro semplice emanazione.

4.1. Tipologia di regimi militari

• Altri aspetti, connessi con i precedenti, contribuiscono a definire meglio un regime militare. Uno di essi riguarda la presenza, o assenza, di un leader militare in posizione nettamente preminente rispetto al corpo ufficiali. In caso positivo si può parlare di un'autocrazia o, meglio, di **tirannia militare**. La caratteristica centrale di questo tipo di regime è che il «tiranno» domina l'esercito e governa in maniera personalistica. Alcuni di questi regimi sono stati etichettati anche come **cleptocrazie** [Perlmutter 1981, 41] per indicare la commistione di personalismo e corruzione che li caratterizza. L'esercito, che rimane la principale struttura di potere, è scarsamente professionale, poco coeso e inefficiente; il reclutamento avviene su basi personalistiche o attraverso connessioni tribali. Si tratta di regimi, di solito, instabili per le loro stesse caratteristiche.

Tirannie militari

Un'**oligarchia militare** comporta un gruppo più o meno ampio di militari, con o senza un *primus inter pares*, prima coinvolti nel golpe e, poi, nel regime. Tuttavia, l'aspetto più importante concerne l'effettivo ruolo politico di quei militari o, in altri termini, il loro grado di penetrazione nelle strutture politiche, sociali o economiche preesistenti. A questo proposito, si può distinguere efficacemente tra *controllo*, in cui i militari svolgono un limitato compito generale di guida di organizzazioni e settori per il resto largamente autonomi, *direzione* degli stessi settori e *amministrazione*, che configura una «colonizzazione» dei vari settori della burocrazia, degli affari, dei sindacati, da parte degli ufficiali [Finer 1975a, 251 ss.].

Oligarchie militari

Nordlinger ripropone in altri termini questa tripartizione differenziando i *militari moderatori* dai *militari guardiani* e dai *militari governanti* [Nordlinger 1977; trad. it. 1978, 51-57].

• Nel caso del *regime con militari moderatori*, i militari hanno un potere di veto; sono un gruppo di pressione potente e politicizzato capace di intervenire per destituire il governo in carica; il loro obiettivo politico principale è il mantenimento dello *status quo* e dell'ordine. Storicamente in America Latina questo tipo di militari, e di regime, si è andato trasformando in uno degli altri due sopra menzionati [Stepan 1971].

Militari moderatori

• Sono, invece, regimi militari veri e propri i *regimi con militari guardiani*, che controllano direttamente il governo, occupando i ruoli decisionali più importanti, hanno obiettivi di ordine, conservazione e semmai di razionalizzazione economica (riduzione dell'inflazione, delle spese pubbliche, del deficit di bilancio).

Militari guardiani

• Infine, nei *regimi con militari governanti* il controllo e la penetrazione militare di tutte le strutture politiche, burocratiche, economiche sono più profondi. Gli obiettivi di mutamento che si pongono sono più radicali ed ambiziosi, siano essi progressisti o conservatori. In questi regimi maggiore è la repressione e più alta la probabilità di persistenza. In essi talora si tenta, con risultati quasi sempre fallimentari, la formazione di un forte partito di massa. Quando il tentativo ha successo e il partito raggiunge un ruolo relativamente autonomo si è nell'ambito dei **regimi esercito-partito** (vedi più avanti).

Militari governanti

Osserviamo, poi, che vi è una relazione diretta tra la probabilità di instaurare e consolidare un regime militare, piuttosto che civile-militare, e la complessità dell'articolazione socioeconomica del paese. Se si considerano alcuni dati socioeconomici di base dei paesi africani governati nel passato da regimi militari li si trova complessivamente inferiori a quelli governati da regimi civili-militari o altri tipi di regime. Quest'ultima osservazione consente di capire come mai soprattutto negli anni settanta e ottanta in alcune regioni del Terzo Mondo e specie in America Latina, che presenta ormai nell'insieme società più articolate e complesse, la maggior parte dei regimi instaurati in seguito a un golpe siano stati regimi civili-militari.

4.2. L'intervento militare

Prima di spostare l'attenzione sui modelli principali di regime civile-militare, è necessario un breve *excursus* sulla questione dell'*intervento militare*. Opportunamente, la maggior parte degli studiosi si è soffermata ad analizzare le motivazioni politico-sociali o quelle interne organizzative dell'intervento militare: il cosiddetto **pretorianesimo**. I termini di fondo della questione possono essere meglio intesi se il quesito principale sulle motivazioni dell'intervento viene esaminato attraverso alcuni quesiti specifici.

Il pretorianesimo

• *Primo*: perché in numerosi stati del Terzo Mondo un fragile assetto democratico o quasi-democratico o anche già autoritario, magari di tipo

personalistico, viene rovesciato? Le ragioni più importanti dell'intervento militare non sono militari, ma politiche in quanto dipendono dall'assenza di istituzioni politiche in qualche modo consolidate [Huntington 1968].

L'intervento dei militari: ragioni e condizioni politiche

• *Secondo*: perché gli attori dell'intervento sono proprio i militari? La risposta più semplice è che in qualsiasi paese i militari (e la polizia) hanno il monopolio della forza [Janowitz 1964; 1977]. Ma vi sono anche altri aspetti organizzativi e strutturali che fanno dei militari gli attori dell'intervento. A questo proposito la risposta più sintetica ed efficace viene da Finer [1980, 16]: «i militari con il loro quintuplice vantaggio dovuto a organizzazione, disciplina gerarchica, comunicazione e spirito di corpo, oltre al fatto di possedere armi pesanti, sono di gran lunga l'organizzazione più potente della società».

• *Terzo*: quali sono le condizioni o pre-condizioni politiche che facilitano l'intervento? Molto rari sono i casi in cui un intervento esterno può essere chiaramente identificabile come determinante per l'intervento militare. In questo senso, molto rari sono i casi in cui la situazione politica interna non è l'aspetto più importante da considerare. Ad esempio, senza negare l'importanza degli Stati Uniti per spiegare il golpe stesso e il suo successo, il Cile nel 1973 configura una situazione classica di intervento militare, cioè una situazione di profonda crisi politica, caratterizzata da bassa legittimità del regime vigente, da politicizzazione delle classi inferiori, da minaccia agli interessi delle classi medie, da profonda crisi economica, da illegalità, disordine, violenza o anche corruzione.

Proposizioni così ampie sono valide sia per l'area latino-americana che per quella africana. Ad esempio, da una ricerca sui colpi di stato militari effettuati in Africa tra il 1960, anno dell'indipendenza di molti paesi in quel continente, e il 1975, si desume che tale fenomeno è fortemente associato con mobilitazione sociale e assenza di istituzioni politiche consolidate, oltre che con situazioni caratterizzate da divisioni etniche, regionali, locali [Jackman 1978]. Una successiva ricerca conferma ed amplia tali conclusioni, dimostrando la rilevanza della struttura sociale e politica nello spiegare gli interventi militari e ribadendo sia l'associazione positiva tra fenomeni di industrializzazione, urbanizzazione e spostamento di settori della società (dall'adesione a certi valori alla disponibilità ad avvicinarsi ad altre credenze, magari non più tradizionali e religiose), sia quella negativa tra maggiori livelli di partecipazione politica ed intervento. Con il conforto di altri dati (fino al 1982) è, poi, sottolineata la rilevanza di un ulteriore fattore: i regimi politici che hanno saputo rispondere meglio ai problemi economici (mostrando una crescita anche industriale e una diminuzione della dipendenza economica, specie dai mercati esteri) hanno avuto meno interventi militari [Johnson, Slater e McGowan 1984].

• *Quarto*: quali sono in ultima analisi le motivazioni che portano i militari all'intervento? La situazione politica fornisce le condizioni di fondo; gli aspetti organizzativi interni dicono perché sono i militari gli attori dell'intervento e aiutano a capire che cosa ci possa essere di diverso nei regimi militari rispetto a quelli civili o civili-militari. Ma alla fine che cosa spinge una parte dei militari ad intervenire? A questo proposito Nordlinger [1977] sottolinea la prevalenza degli *interessi corporativi*. In

situazioni di disordine civile o di crisi i militari, che si identificano con gli interessi nazionali, possono intervenire per prevenire tagli al bilancio delle spese per la difesa o per accrescere tali spese. A sostegno di questa tesi Nordlinger accerta la correlazione tra eserciti interventisti o pretoriani e più alte spese destinate alla difesa. Anche altri autori confermano questa ipotesi. Tuttavia, pur senza negare la possibilità che in effetti i militari intervengano per ragioni corporative, un'analisi di Zuk e Thompson [1982] su sessantasei paesi del Terzo Mondo tra il 1967 e il 1976 mostra come non esista alcun sostegno empirico all'ipotesi che i colpi di stato militari portino a una crescita delle spese militari. In altre parole, anche se inizialmente mossi da propri interessi, i militari al governo si trovano, poi, sottoposti alle stesse pressioni, domande e limitazioni dei precedenti governanti civili. Una motivazione specifica può essere la *reazione a interferenze dei civili* che limitano in un qualche modo l'autonomia militare in materia di promozioni, addestramento, determinazione dei *curricula* ed altri aspetti simili. Un altro elemento, ancora legato all'interesse corporativo da difendere, riguarda la creazione da parte dei civili di *milizie alternative* che minacciano di togliere ai militari il monopolio della forza, o addirittura la messa in atto da parte dei civili di azioni che minacciano la sopravvivenza dell'istituzione militare [Nordlinger 1977; trad. it. 1978, 96-113]. Non dobbiamo, inoltre, dimenticare che i militari possono essere mossi anche da un *interesse di classe*, con riferimento alla politicizzazione delle classi inferiori e alla conseguente minaccia percepita dalle classi medie.

Interesse di classe dei militari

La *mobilitazione delle classi medie* è un aspetto colto da diversi ricercatori per l'America Latina. Nun [1968] è uno degli autori che lo sottolinea partendo dal presupposto della coincidenza di interessi tra militari e alcuni settori delle classi medie, a causa dell'origine sociale dei primi, e della debolezza delle classi medie latino-americane. Così, lo studioso argentino ha coniato il termine *colpo di stato delle classi medie*, proprio per qualificare questa situazione. L'interesse di classe può riguardare anche interventi effettuati in altre aree geopolitiche come il Medio Oriente o l'Africa del Nord e non necessariamente riguarda le classi medie e il tentativo di proteggerle dalle classi inferiori: talora, parte da una identificazione con l'oligarchia terriera o, comunque, con le classi alte; tal altra, il riferimento è alle classi popolari e ai loro interessi come sono percepiti dai militari. In Africa, poi, gli interessi di classe sono diventati interessi etnici o regionali, e le motivazioni dei militari sono collegate a questi interessi. Chi interviene, dunque, è un ristretto gruppo o un settore dell'esercito agli ordini di un ufficiale, che lo fa per proteggere o promuovere interessi etnici, oltre che personali.

• Le conclusioni raggiunte a proposito dell'intervento militare possono essere rafforzate *a contrario*, sollevando il *quinto* quesito: quali aspetti possono essere negativamente associati all'intervento militare ovvero quali fattori hanno *limitato* i colpi di stato? Da una parte, vi sono autori come Huntington (vedi sopra) e altri [ad esempio, Jackman 1978; Johnson, Slater e McGowan 1984] che mostrano come la preesistenza di un sistema con un *partito dominante* o egemonico, cioè di un'istituzione che svolge un

ruolo integrativo di stabilità, è negativamente correlata con quei colpi di stato. D'altra parte, altri studiosi, tra cui ad esempio Finer [1975b], tra le ragioni che possono trattenere i militari nelle caserme, identificano l'esistenza di un'alta professionalizzazione insieme alla credenza nel principio della superiorità civile, la valutazione negativa delle capacità di azione ed efficienza delle forze armate, il timore di una guerra tra i militari stessi e, infine, la paura che in seguito all'intervento l'esercito possa disgregarsi.

5. I regimi civili-militari

L'*excursus* sull'intervento militare in politica non esaurisce in alcun modo la complessità e l'ampiezza del problema. Non è stato toccato il tema della *nuova professionalizzazione* dei militari, pure analizzato da diversi autori [Stepan 1973, 47-65; 1978, 127-136]. Nuova professionalizzazione significa soprattutto per l'area latino-americana l'acquisizione da parte dei militari di maggiori conoscenze teoriche, la trasformazione degli eserciti in corpi altamente differenziati, con maggiore coesione, spirito di corpo, capacità manageriali e, soprattutto, una maggiore disposizione a prendere e mantenere il potere, maggiore sicurezza nelle proprie capacità di governo, una diversa ideologia basata sulla dottrina della sicurezza nazionale e, quindi, una più scarsa disponibilità a lasciare il potere ai civili o a cercare altre legittimazioni esterne.

Una coalizione di militari e civili

▶ Proprio nei paesi in cui si ha tale nuova professionalizzazione, che al tempo stesso sono paesi con società più complesse e variegate, si hanno **regimi civili-militari**. Tali regimi sono, innanzi tutto, fondati su un'*alleanza tra militari, più o meno professionalizzati, e civili, siano essi burocrati, politici di professione, tecnocrati, rappresentanti della borghesia industriale e finanziaria*. L'esistenza di tale *coalizione* non deve far dimenticare né le tensioni oggettive che strutturalmente esistono tra militari e civili per la diversità di interessi che spesso li dividono [Stepan 1971, 57 ss.; O'Donnell 1979, 285 ss.], né il fatto che in taluni paesi ruoli militari e ruoli politici si sovrappongono e confondono per cui la relazione di tensione e conflitto tra militari e civili non corrisponde sempre alla realtà: vi può essere commistione di ruoli e, eventualmente, cooperazione, piuttosto che conflitto [Albright 1980].

5.1. I regimi burocratici-militari

Una coalizione di ufficiali e burocrati

• Per alcuni regimi civili-militari può essere usata l'espressione **regimi burocratici-militari** [Linz 1975; Feit 1973]. Secondo Linz, il regime *burocratico-militare*, che si incontra di frequente nella storia del XX secolo, è caratterizzato da una coalizione dominata da *ufficiali* e *burocrati*. Vi fanno parte anche altri gruppi, ma indipendentemente da motivazioni ideologiche: di solito, le decisioni politiche sono dettate da pragmatismo. Non vi è un partito di massa con un ruolo dominante. Tuttavia, è possibile la creazione di un partito unico voluto dal governo che tende a ridurre la partecipazione della popolazione, persino nelle sue manifestazioni manipolate. In qualche caso sono ammessi anche più partiti, ma questi non danno vita a elezioni libere o a effettiva competizione. In molti regimi appartenenti a questo modello istituzioni tradizionali, come la monarchia o la Chiesa, e strutture sociali premoderne, come i grandi proprietari terrieri o l'aristocrazia, hanno un posto importante. D'altra parte, sarebbe errato concludere che si tratti di regimi tradizionali. Infatti, di solito, è già in atto in tali regimi un processo di modernizzazione socioeconomica, con un inizio di industrializzazione, notevole urbanizzazione, diffusione dell'istruzione, espansione delle classi medie professionali. Frequentemente questi regimi sono stati instaurati in sistemi in cui erano già comparse le istituzioni democratico-liberali, ma nei quali non si era ancora consolidato un sistema partitico capace di dar vita a governi stabili. I partiti non erano in grado di mobilitare consensi al di fuori delle aree urbane, mentre il potere dei proprietari terrieri persisteva nelle aree rurali con un basso livello di educazione delle masse e una politica locale spiccatamente clientelare. Inoltre, in stadi più avanzati del processo di modernizzazione, si assiste a due diversi fenomeni. Il primo è l'emergere di *ruoli tecnocratici* con la maggior importanza assunta dai tecnici nella vita politica. Il secondo è il maggior ricorso a *misure repressive* per controllare le masse popolari. Esempi di questo tipo di regime sono stati alcuni paesi dell'America Latina, quali Brasile ed Argentina, in alcuni periodi della loro storia e, tra i paesi dell'Europa mediterranea, la Spagna di Primo de Rivera e il Portogallo di Salazar nei primi anni del regime [Linz 1975, 285-301]. Diversi ulteriori esempi di regimi burocratici-militari, governati cioè da un'oligarchia civile-militare del tipo sopra abbozzato, ci sono e ci sono stati anche in Africa e Asia.

5.2. I regimi corporativi

• Rispetto a una situazione socialmente ed economicamente più avanzata e diversa, alcuni autori hanno richiamato il modello corporativo. L'espressione si riferisce soprattutto a un'ideologia più che alla coalizione dominante che ne sta alla base e che è sempre costituita dall'oligarchia civili-militari. Più in dettaglio, il **regime corporativo** è caratterizzato essenzialmente dalla partecipazione controllata e dalla mobilitazione della comunità politica attraverso *strutture «organiche»*. A livello ideologico, rifiuta sia la concezione liberale della competizione sia quella marxista del conflitto di classe per aderire a una scelta corporativa, fondata sull'idea della rappresentanza sulla base delle unità economiche e/o sociali di appartenenza (cfr. anche cap. 8). I motivi della creazione delle strutture caratteristiche della *democrazia organica* – i sindacati verticali oppure i parlamenti corporativi o lo stesso partito – vanno ricercati soprattutto nel disegno dei leader autoritari di legittimare il loro potere servendosi di quella dottrina e, contemporaneamente, di controllare la partecipazione di certi settori della comunità politica. Inoltre, in questo tipo di regime si trovano anche partiti unici, organizzati e talora importanti nella meccanica del regime.

Corporativismo includente ed escludente

Si può, poi, distinguere tra **corporativismo «includente» e corporativismo «escludente»** [Stepan 1978]. Nel primo caso l'obiettivo dei governanti è mantenere un equilibrio stato-società garantito da politiche dirette a includere gruppi operai importanti nel nuovo assetto politico-economico. Nel secondo caso, invece, l'obiettivo è l'esclusione raggiunta per mezzo di coercizione, smobilitazione e ristrutturazione dei gruppi operai più importanti [*ibidem*, 74]. Si tratta, dunque, di regimi che hanno notevole grado di strutturazione e innovatività in termini istituzionali. Tendenze e strutture corporative si possono trovare in diversi paesi, anche molto diversi in quanto a contesti socioeconomici.

5.3. Il populismo

I principali regimi civili-militari fin qui emersi sono due: i **regimi burocratici-militari** e i **regimi corporativi**, escludenti o includenti. Questi stessi regimi sono stati talora definiti anche *populisti*, sebbene tra militari e populismo non vi sia un rapporto necessario: possono essere populisti anche regimi non militari, e viceversa.

Populismo: un aspetto del processo di mobilitazione

• Più precisamente, e con riferimento all'America Latina, il **populismo** va inquadrato nell'ambito di fenomeni di profonda trasformazione socioeconomica. Essenzialmente si tratta della traduzione politica dell'enorme processo di mobilitazione che investe settori della popolazione prima non partecipanti o, comunque, attivi politicamente. Se la sua base sociale principale è costituita da masse urbane di recente immigrazione, nei diversi movimenti, e soprattutto nei regimi, si possono trovare associati gruppi di classe media, classi alto-borghesi, clero o anche militari. I movimenti, e i partiti, populisti sono anche contraddistinti dalla presenza di un leader carismatico e da un rapporto non mediato organizzativamente tra quel leader e le masse. Il tipo di partecipazione risultante non è né autonoma né in qualche modo spontanea. Configura piuttosto forme di mobilitazione dall'alto di quei gruppi popolari non pienamente organizzati. L'ideologia non è ben articolata o precisamente formulata, si riferisce anzi a valori spesso vaghi ed ambigui, oltretutto con forti diversità da paese a paese. Tuttavia, sono costanti l'accento posto sulla *volontà popolare* identificata con la giustizia e la moralità, e l'importanza del *rapporto non mediato tra popolo e leader*. Molto spesso, tale ideologia è associata ai valori di progresso, sviluppo, industrializzazione e a quelli del nazionalismo. Nel complesso, dunque, si tratta di movimenti socialmente e ideologicamente compositi e con aspetti diversificati. Tutto questo, del resto, si può vedere anche dagli esiti a cui si perviene quando il movimento riesce ad impadronirsi del potere e instaura un regime autoritario: si va da soluzioni moderato-conservatrici (il Pri messicano) alla semplice accettazione dell'ordine costituito (con Rojas Pinilla in Colombia e, in parte, con Perón in Argentina), ad alternative radicali e rivoluzionarie (il movimento e il regime castrista a Cuba).

5.4. I regimi esercito-partito

Procedere nell'illustrazione dei modelli di regimi civili-militari significa spostare l'attenzione dall'America Latina ad altre aree geopolitiche. Innanzi tutto, l'Asia e l'Africa.

• Qui il modello più importante di regime civile-militare da analizzare è costituito dal **regime esercito-partito**. Gli attori principali di tale regime sono l'esercito e il partito, due strutture parallele e sostanzialmente in simbiosi: gli stessi leader possono occupare ruoli diversi nell'una e nell'altra struttura. Di solito, l'esercito è il partner più importante e forte della coalizione e riesce ad esercitare un controllo sul partito, una struttura di massa articolata che svolge compiti di mobilitazione, integrazione, controllo della popolazione. Nei casi ascrivibili a questo regime, l'instaurazione è avvenuta in seguito a un colpo di stato militare e a profonde modificazioni costituzionali attuate tra la metà e la fine degli anni settanta. Anche se spesso non vi è riscontro nelle politiche concretamente messe in atto, questi regimi hanno spesso un orientamento ideologico socialista-nazionalista o più chiaramente marxista-leninista. La principale struttura civile è il *partito unico*; solo in qualche caso sono ammessi altri piccoli partiti senza che vi sia competizione reale. Si è, cioè, nell'ambito del cosiddetto *sistema con partito egemonico*. Questo modello prevede anche una notevole innovatività istituzionale sia per il ruolo e l'articolazione delle strutture politiche sia per gli altri organi di governo della società e dell'economia che vengono creati. I regimi che configurano tale modello consentono spesso un'alta stabilità. Peraltro, è opportuno ricordare come già alla fine degli anni sessanta Huntington [1968] aveva sottolineato le possibilità di stabilità assicurate dall'esistenza e istituzionalizzazione del partito unico. Esempi di regimi esercito-partito sono stati per diversi anni paesi come la Siria e lo Yemen del Sud, o anche l'Iraq e la Mauritania.

Ideologia marxista-leninista. Partito unico

6. I regimi civili

I regimi civili sono i *regimi di mobilitazione*, nei quali cioè quella caratteristica di limitata mobilitazione propria degli autoritarismi si attenua così che essi diventano, per questo importante aspetto, un modello-limite di autoritarismo, quello più vicino al totalitarismo (vedi sopra). Pur considerando le enormi differenze tra i vari modelli proposti e tra i casi considerabili sotto ciascun modello, i diversi regimi civili sono accomunati soprattutto dal ruolo preminente del partito unico o egemonico, che può anche convivere con altri partiti minori senza che vi sia un'effettiva competizione. Le differenze stanno nelle origini, nei contesti culturali e socioeconomici e nelle ideologie-mentalità che ispirano e guidano l'azione dei governanti e sostanziano le forme di legittimazione di quei regimi.

6.1. Il regime nazionalista di mobilitazione

Controllo delle élite nazionaliste civili

▶ Il *primo modello* è quello del **regime nazionalista di mobilitazione** che nasce dalla lotta per l'indipendenza nazionale diretta da un'élite locale, molto spesso da un leader carismatico, il quale fa del partito il veicolo di una mobilitazione dal basso. Tale mobilitazione inizia già prima dell'indipendenza e diventa in seguito la struttura portante del regime stesso. In questi regimi i militari hanno un ruolo secondario e accettano sostanzialmente il controllo delle *élite nazionaliste civili*. Il partito con gli anni si può trasformare anche in una macchina burocratico-clientelare in cui l'ideologia nazionalista, una volta raggiunta l'indipendenza, si scolora e assume le forme autoctone di un socialismo dalle caratteristiche ambigue. Non sempre la mobilitazione viene effettivamente mantenuta anche nei casi in cui l'indipendenza sia raggiunta in seguito a un lungo periodo di lotte sostenute da un movimento di liberazione nazionale. Questo regime ha una notevole articolazione in termini di strutture politiche locali e nazionali, a livello partitico e non. La grande maggioranza dei casi ascrivibili a questo modello fanno parte del continente africano. Per lo più questi regimi sono stati instaurati negli anni sessanta in seguito alla *decolonizzazione*, e l'*ideologia nazionalista e socialista* (dalla «negritudine» all'«umanismo africano») era centrale o, comunque, molto importante. Ma almeno tre importanti *movimenti di liberazione* hanno avuto successo e hanno instaurato simili regimi nelle ex colonie portoghesi anche durante gli anni settanta (Angola, Mozambico e Guinea-Bissau). Inoltre, in alcuni casi con il progressivo allontanarsi dai primi anni dell'indipendenza la *burocrazia statale* è andata acquisendo sempre maggiore importanza nel processo di formazione delle politiche pubbliche [Schulz 1979; Asmeron 1985].

6.2. Il regime comunista di mobilitazione

Parallelismo stato-partito

▶ Il *secondo modello* di regime mobilitativo conduce ad aree geopolitiche e periodi storici completamente diversi: l'Europa orientale e l'Asia nel secondo dopoguerra. È il **regime comunista di mobilitazione**. In un contesto socioeconomico talora relativamente sviluppato, al centro della coalizione dominante sta un *partito unico*, con un'articolazione strutturale molto approfondita e una notevole capacità di controllo della società. Questo aspetto ha fatto parlare di *stato-partito*, ad indicare anche il parallelismo e la sovrapposizione che si crea tra le strutture del regime e quelle del partito. L'importanza cruciale del partito unico non deve far concludere che ci si trovi in una situazione di monismo e, sotto questo profilo, di totalitarismo. Infatti, anche se si tratta di un modello autoritario molto vicino al *genus* totalitario, proprio la complessità sociale o altri aspetti strutturali di tipo etnico ed economico fanno sì che accanto al partito con tendenze totalitarie abbiano un proprio ruolo nel regime altri gruppi, quali diversi settori pubblici, burocratici e industriali, o anche l'esercito. A tale proposito va sottolineata la singolare posizione dei *militari*. Innanzi tutto, nel senso che non vi sono tensioni, ma semmai, talora, confusione tra i ruoli militari e quelli partitici. In secondo luogo, se vi è conflitto non deriva da motivi professionali per quanto riguarda i militari [Albright 1980, 559]. In terzo luogo, più in generale, i militari mantengono un ruolo di garanti del regime e sostenitori dell'egemonia del partito, in grado anche di intervenire con sostanziali modificazioni dello stesso regime nel caso di crisi profonda del partito. Si può ricordare la Polonia nel 1983. Più esattamente, in caso di crisi i militari sono una risorsa su cui una fazione del partito può sempre contare [Perlmutter e LeoGrande 1982]. L'ideologia legittimante prevalente è il *marxismo-leninismo*, cioè uno degli strumenti di mobilitazione e controllo della partecipazione più potenti elaborati dalla cultura occidentale. Le varianti ideologiche possibili concretamente elaborate in certi paesi, quali il *titoismo* in Jugoslavia o il *maoismo* in Cina, non spostano minimamente la funzione mobilitativa svolta. Semplicemente l'adattano alle tradizioni culturali e alla struttura sociale del paese. Infine, il modello è caratterizzato da una differenziazione strutturale assai alta del partito, dei sindacati e di altre forme consiliari a livello locale. Va, in questo senso, sottolineata la pervasività delle strutture politiche-partitiche a tutti i livelli della società. Ciò che differenzia questo modello dal totalitarismo è l'esistenza di un qualche grado di *pluralismo limitato*, un'ideologia meno dominante e minore mobilitazione. Da alcuni autori, tale regime è stato definito *post-totalitario* [Linz e Stepan 1996].

La diversità rispetto al modello precedente non sta nell'ideologia in sé, poiché anche nei regimi nazionalisti di mobilitazione l'ideologia può essere (e lo è concretamente in alcuni casi) il marxismo-leninismo, ma sta nel differente esito di tale ideologia operante in contesti enormemente diversi. Nel primo modello si tratta di paesi le cui élite, prima, lottavano per l'indipendenza e, poi, dovevano instaurare e consolidare un regime appena formato portandosi dietro, da una parte, le proprie tradizioni, la propria storia indigena e, dall'altra, il retaggio della colonizzazione. Nel secondo modello, la stessa ideologia viene affermata o continuata in paesi già indipendenti, spesso ormai socioeconomicamente sviluppati, che talora escono da un'esperienza totalitaria. Ancora più degli altri, il modello appena tratteggiato può essere un «ombrello» per molti casi assai diversi tra essi in numerosi aspetti. Ad esempio, l'Unione Sovietica dagli anni sessanta in poi [Barghoorn 1972; Skilling e Griffiths 1971; Hough e Fainsod 1979; Shapiro 1968] o la Cina [Pye 1972; Melis *et al.* 1980; Gibelli e Weber 1983] o gli altri paesi comunisti dell'Europa orientale sono casi da far rientrare in questo modello. Un'analisi più approfondita ed articolata spingerebbe a proporre ulteriori distinzioni e tipologie in grado di individuare gli aspetti caratteristici dei diversi paesi, come in effetti è già stato fatto da diversi autori [Johnson 1970; Farrell 1970; Linz 2000]. Si potrebbe vedere allora meglio come in alcuni paesi dell'Europa orientale il tentativo di costruire dei regimi di mobilitazione sia in parte o del tutto fallito, dando origine a crisi ricorrenti, ad esempio, in Polonia o Cecoslovacchia; come i relativi partiti si siano trasformati soprattutto in strutture burocratico-clientelari, mentre gradualmente l'ideologia è passata in secondo o terzo piano; come in almeno un caso (Romania) ad-

dirittura il regime si sia notevolmente personalizzato spingendo qualche studioso ad adottare il termine di *comunismo dinastico*.

6.3. Il regime fascista di mobilitazione

► Con il *terzo e ultimo modello* si torna indietro al periodo tra le due guerre mondiali. Il **regime fascista di mobilitazione** si applica a un caso solo, ma ci sono solide ragioni oggettive per considerarlo con attenzione. Alcune sono assai evidenti: il caso in questione è l'Italia tra il 1922 e il 1943. Altre ragioni stanno nel fatto che il caso, da cui si trae il modello, è il *primo esempio di regime non democratico di massa* (a parte l'Unione Sovietica, che si consolida grosso modo negli stessi anni). Come tale, ha esercitato un'influenza enorme in altre aree del mondo e per diversi decenni anche dopo la caduta di Mussolini. Infatti, è noto che per numerosi fenomeni in altri paesi si è continuato a parlare di «fascismo» o «fascismi», per quanto tali termini risultino utilizzati in modo improprio se riferiti a un tipo di regime, piuttosto che a movimenti e partiti fascisti o d'ispirazione fascista che in effetti sorsero in Europa e fuori d'Europa fra le due guerre.

Leader carismatico-partito con tendenze totalitarie

Il modello è presto delineato nei suoi tratti essenziali. L'attore principale è costituito da un *leader carismatico* strettamente legato a un *partito con tendenze totalitarie*, articolato e strutturalmente differenziato che preesiste all'instaurazione del regime ed è il principale protagonista del processo instaurativo. Nelle fasi successive di consolidamento e persistenza, strutture del regime e partito totalitario tendono ad «autonomizzarsi» dagli altri gruppi socioeconomici che l'appoggiano e che, in buona misura, ne hanno determinato il successo durante l'instaurazione. Tali gruppi sono costituiti da istituzioni tradizionali come la monarchia, l'esercito, la Chiesa (in posizione ambigua di cooperazione-conflitto), ovvero da gruppi sociali quali i proprietari terrieri (anche i medi e piccoli proprietari), la grande industria, ma anche la piccola borghesia [De Felice 1972]. La presenza e il ruolo di tali attori – e soprattutto della Chiesa cattolica – mantiene il partito nell'ambito di un relativo *pluralismo limitato* che, tuttavia, basta a differenziarlo chiaramente dal regime totalitario. In breve, questo modello resta ai confini tra autoritarismo e totalitarismo, come il precedente. Il regime viene instaurato essenzialmente in risposta a un fenomeno di *mobilitazione delle classi inferiori*. Questo spiega sia le ragioni dell'appoggio al partito degli altri gruppi sia, in parte, l'ideologia e il successo del partito.

Ideologia nazionalista

L'*ideologia*, infatti, è fortemente *nazionalista*, anzi pan-nazionalista, il che ci fa comprendere meglio la politica estera, aggressiva ed imperialista, del regime. Inoltre, altrettanto spiccati sono l'*antiliberalismo*, l'*antiparlamentarismo*, l'*anticomunismo*: l'ideologia fascista vuole essere una risposta di massa alle ideologie liberali e comunista. Ha anche componenti *anticlericali* e *anticapitalistiche*. Punta sull'integrazione e la solidarietà nazionale, sull'uso della violenza, sulla supremazia dello stato, sui principi di disciplina, ordine, autorità, su certi stili esteriori retorici e romantici [Zunino 1985]. I suoi gruppi sociali iniziali di riferimento sono i giovani, gli studenti, civili o ex militari. Il regime non abbraccia né traduce in politiche tale ideologia, anzi la contraddice, cercando inizialmente l'appoggio di quei gruppi sociali, sopra menzionati, quali industriali, proprietari terrieri, Chiesa cattolica, che ritengono di poterlo strumentalizzare e di disfarsene al momento opportuno. Così finisce con il «dimenticare» il contenuto trasformativo e potenzialmente innovatore della propria ideologia, con cui aveva preso il potere.

Partito totalitario e ideologia fascista, insieme a repressione e misure di polizia, restano lo strumento e il contenuto principale dell'alta mobilitazione (e smobilitazione dei ceti in potenziale opposizione; quali operai e contadini) creata e mantenuta dal regime. La contraddizione riguarda il voler mantenere un'alta mobilitazione senza giungere a una traduzione dell'ideologia in politiche (ad esempio, il corporativismo resta largamente sulla carta e la Camera dei Fasci e delle Corporazioni viene creata sedici anni dopo la nascita del regime in Italia). Si teme, inoltre, che la partecipazione, soprattutto giovanile, da controllata diventi spontanea e sfugga dalle mani dei governanti [Germani 1975, 282]. L'innovazione in termini di strutture politiche va appena sottolineata: basti pensare di nuovo al partito in tutte le sue articolazioni: giovanile, universitaria, femminile [Aquarone 1965]. Infine, la differenza tra questo modello e gli altri due sopra trattati sta non solo nelle ideologie ma anche nei contesti completamente diversi in cui si inseriscono.

6.4. Il regime di mobilitazione a base religiosa

Negli anni ottanta emerge anche un altro fenomeno del tutto nuovo in quanto a regimi di mobilitazione. Se nei modelli sopra delineati la principale struttura di mobilitazione resta il partito, se in alcuni regimi militari o burocratici-militari, come Libia, Sudan e Pakistan, la religione musulmana costituisce un aspetto importante sia per legittimare il regime sia per indicare la base normativa politicamente rilevante, il regime che si instaura in **Iran** è un fenomeno del tutto nuovo. Se ne accenna qui perché configura indubbiamente un regime di mobilitazione, inizialmente creato da un leader carismatico, Khomeini. Al tempo stesso, è lontano dagli altri modelli sopra indicati: non nasce, ad esempio, né da una lotta per l'indipendenza né dall'insieme di trasformazioni successive alla seconda guerra mondiale, e neppure da un movimento totalitario di qualche sorta. La novità più importante è data dalla presenza combinata di una *struttura di mobilitazione* molto articolata e potenzialmente più efficace del partito, il *clero*, e da un'*ideologia* altrettanto complessa che disciplina, controlla, ha prescrizioni per ogni momento della vita dell'«affiliato-credente», la *religione musulmana*. Il risultato, in termini di regime, è un assetto monistico in quanto al numero degli attori presenti, un'ideologia complessa, un'alta, enorme capacità-realtà mobilitativa, interessanti novità istituzionali a livello locale e nazionale.

Un regime nuovo: l'Iran di Khomeini

► Sotto questo profilo, si potrebbe parlare di un **regime di mobilitazione a base religiosa**, che peraltro negli ultimi anni del XX secolo mostra

trasformazioni interne dovute innanzi tutto alla stessa frammentazione interna del clero dopo la scomparsa del capo carismatico. E in questo modo si avvicina sempre di più a un regime autoritario civile, che conserva però potenzialità di alta mobilitazione.

7. I regimi ibridi o di transizione

La Freedom House [2007] mostra che, nel 2007, 58 paesi su 193, corrispondenti al 30% della popolazione mondiale ed anche dei regimi politici indipendenti esistenti, possono definirsi parzialmente liberi. Utilizzeremo per questi casi la nozione di **regimi ibridi o di transizione**. Tali regimi sono presenti in tutti i continenti: 5 in Europa (di cui 4 nei Balcani), 23 in Africa, 17 in Asia (6 in Medio Oriente), 9 nelle Americhe (5 nel Sud America e 4 nel Centro America) e 4 in Oceania. Nel complesso i regimi parzialmente liberi sono di più di quelli non liberi in numero e percentuale di abitanti. Con qualche eccezione, come la Turchia, la maggioranza dei paesi inclusi nella categoria dei «parzialmenti liberi» sono medio-piccoli o piccoli.

Come possiamo definire un regime ibrido? Innanzi tutto, un regime ibrido non presenta i requisiti minimi di una democrazia (cap. 4). Mancano al tempo stesso i seguenti elementi: suffragio universale, maschile e femminile; elezioni libere, competitive, ricorrenti, corrette; più di un partito; diverse e alternative fonti di informazione. Non siamo nell'ambito delle «democrazie elettorali» definite da Diamond [1999, 10] in riferimento a «sistemi costituzionali in cui parlamento ed esecutivo sono il risultato di elezioni regolari, competitive, multipartitiche a suffragio universale», ma in cui vi può essere posto per «domini riservati» di attori non elettoralmente responsabili, come i militari o altri poteri esterni al paese. I regimi ibridi non sono neppure regimi tradizionali o autoritari (si veda sopra), ma sono quei regimi che hanno acquisito *alcune istituzioni* e *procedure proprie della democrazia*, *ma non altre*, e al tempo stesso conservano *aspetti autoritari* o *tradizionali*, ovvero sono quei regimi che hanno perduto elementi propri della democrazia introducendo aspetti autoritari. Si può parlare al proposito, come hanno fatto alcuni studiosi dell'America Latina, di *dictablandas* e di *democraduras* [Rouquié 1975; O'Donnell e Schmitter 1986].

Se guardiamo al contesto di formazione di tali regimi vediamo come *ibridi* siano i *regimi preceduti da un'esperienza autoritaria o tradizionale, cui faccia seguito un inizio di apertura, liberalizzazione e parziale rottura della limitazione del pluralismo*, ovvero tutti quei regimi che, dopo un periodo di democrazia minima, nel senso sopra indicato, vedono interventi di personale non eletto – i militari soprattutto – che pongono restrizioni al pluralismo competitivo senza creare un regime autoritario, più o meno stabile.

Una definizione così formulata comporta tre ipotesi che si possono esplicitare meglio: il regime proviene da un qualche tipo di autoritarismo precedente; il regime proviene da un tradizionalismo precedente, monarchia o sultanismo; il regime proviene da una crisi di una precedente democrazia. A queste ipotesi se ne deve aggiungere una quarta, che è un'importante specificazione della seconda: il regime è il risultato di una decolonizzazione a cui non ha mai fatto seguito una stabilizzazione in senso né autoritario né democratico (cap. 6).

Se si articolano ulteriormente le ipotesi avanzate, si può vedere come accanto ai vecchi attori del precedente regime autoritario o tradizionale, appartenenti a una coalizione ormai non più dominante né coesa, siano emerse chiaramente delle *opposizioni*, grazie anche a un parziale, relativo rispetto dei diritti civili. Tali opposizioni sono ammesse a partecipare al processo politico, ma sostanzialmente escluse da ogni possibilità di accedere al governo. Esistono, dunque, più partiti di cui uno resta dominante-egemonico in elezioni semi-competitive e, contemporaneamente, una qualche reale competizione si ha già tra i candidati all'interno di quel partito. Gli altri partiti sono poco organizzati, di recente creazione o ricreazione e scarso seguito. Vi è una qualche partecipazione reale, ma molto ridotta e di solito limitata al periodo elettorale. Spesso, una legge elettorale fortemente distorcente provvede a mantenere un enorme vantaggio nella distribuzione dei seggi al partito dominante-egemonico, in molti casi una struttura burocratico-clientelare che cerca di sopravvivere alla trasformazione in corso. Questo vuol dire che ormai è assente qualsiasi giustificazione del regime anche solo sulla base di valori onnicomprensivi ed ambigui. Se vi sono state forme di partecipazione durante l'esperienza autoritaria, esse sono solo un ricordo del passato. Sono assenti anche forme evidenti di repressione poliziesca e, quindi, scarso è il ruolo dei relativi apparati e ancora più in sordina la posizione dei militari. Complessivamente, si ha una scarsa istituzionalizzazione e, soprattutto, poca organizzazione dello «stato», se non un vero e proprio processo di de-istituzionalizzazione. I militari possono, però, mantenere un ruolo politico evidente, anche se sempre meno diretto ed esplicito.

I regimi ibridi spesso scaturiscono dal tentativo, almeno provvisoriamente riuscito, messo in atto dalla parte moderata degli attori governanti nel precedente regime autoritario, o tradizionale, di resistere alle pressioni interne ed esterne alla coalizione dominante, di continuare a mantenere l'ordine e i precedenti assetti distributivi e di soddisfare in parte la domanda di trasformazione in senso democratico avanzata da altri attori, di cui si riesce a contenere anche la partecipazione. Si possono avere diverse varianti di regimi ibridi o di transizione quanti sono i tipi o modelli autoritari e tradizionali. I casi che si potrebbero far rientrare in questo modello sono numerosi e ne testimoniano la potenziale rilevanza.

Molti anni fa Finer [1970, 441-531] sembrava avere rilevato l'esistenza di regimi ibridi quando analizzava le *democrazie di facciata* e le *quasi-democrazie*. A ben vedere però, le prime possono essere ricondotte alla categoria dei regimi tradizionali e le seconde rientrano nel più vasto *genus* autoritario. Esempi tipici di quasi-democrazie sono considerati il Messico, ovviamente prima del 1976, o alcuni paesi africani retti da partiti unici. Anche l'espressione *pseudo-democrazia* fa riferimento non a un regime ibrido, ma ai casi di regimi autoritari che presentano certe forme esteriori del regime democratico, quali costituzioni che dichiarano di garantire diritti

ed elezioni, ma a cui non corrisponde alcuna realtà neanche parzialmente democratica. Il rispetto dei diritti civili e politici e, conseguentemente, una qualche competizione politica sono, in questo modello, assenti.

Sulla base della definizione precedente, un elemento centrale dei regimi ibridi è la *rottura* del pluralismo limitato e della coalizione dominante propri degli autoritarismi o tradizionalismi precedenti, ovvero l'introduzione di una qualche *limitazione* del pluralismo aperto e competitivo, se prima vi era una democrazia compiuta, ovvero il prolungarsi di una situazione di *incertezza* quando il paese si trova ad avere l'indipendenza, ma non ha o non riesce a costruire proprie autonome istituzioni, né autoritarie né democratiche, e non può tornare ad istituzioni tradizionali scomparse o completamente delegittimate. In tutte queste ipotesi vi sono dei **veto players**, cioè degli attori individuali o collettivi che svolgono un ruolo importante nel tenere il regime nella condizione di ambiguità e incertezza che lo caratterizza [Tsebelis 2002]. Tali attori possono essere: un *potere straniero* esterno che interferisce nella politica del paese, un *monarca* o *governante* autoritario, venuto al potere con mezzi più o meno violenti, i *militari*, un *partito egemonico*, gestito da un piccolo gruppo o da un leader unico, *gerarchie religiose*, *oligarchie economiche*, ovvero altri gruppi potenti, o ancora un *mix* di questi attori, che però non sono in grado di eliminare altri attori a favore di soluzioni democratiche.

Ai fini di elaborare una **tipologia di regimi ibridi** si possono scegliere tre diverse direzioni:

1) una classificazione basata sulle origini del regime ibrido e, dunque, sulla *legacy* del regime precedente;

2) una classificazione focalizzata sui processi di cambiamento attraversati dal paese in questione e sulle loro conseguenze per l'assetto istituzionale che emerge;

3) una classificazione che consideri più semplicemente il risultato, cioè come si caratterizzano in determinati paesi i regimi che si fanno rientrare nel *genus* dei regimi ibridi.

La soluzione più semplice è quella proposta dalla Freedom House [2007], che ha seguito la terza direzione tra quelle sopra indicate e basandosi sui propri dati ha smembrato l'insieme dei paesi definiti «parzialmente liberi» in **democrazie semi-consolidate**, **regimi ibridi o di transizione**, in senso stretto, e **autoritarismi semi-consolidati**. Anche Croissant e Merkel [2004] propongono un'interessante classificazione partendo dalle *democrazie difettose* che devono essere distinte in: **democrazie escludenti**, che offrono garanzie limitate in termini di diritti politici; **democrazie dominate**, nelle quali gruppi potenti condizionano l'autonomia di leader eletti; e **democrazie illiberali**, che danno garanzie solo parziali quanto ai diritti civili. Infine, Diamond [2002] parte dalla nozione più generale di **regime ibrido**, come è stato fatto qui, e propone *quattro categorie* sulla base del *grado di competizione esistente*: **autoritarismo elettorale egemonico**, **autoritarismo competitivo**, **democrazia elettorale**, **regime ambiguo**. In tre di queste quattro categorie il regime non raggiunge un minimo di garanzia di diritti civili che consente di superare la soglia della democrazia elettorale.

Partendo dal fatto elementare che i regimi ibridi hanno perduto alcuni aspetti essenziali del *genus* non democratico, ma non hanno ancora tutte le caratteristiche richieste dalla definizione minima di democrazia, Morlino [2003, 45] aveva formulato un'altra classificazione di regime ibrido.

Innanzi tutto, in caso di limiti posti da specifici attori all'espressione effettiva del voto come pure all'ammissione di dissenso e opposizione, e alla correttezza delle elezioni stesse si può parlare di **democrazia protetta**. Con questa espressione si intende che il regime è controllato dagli apparati militari o anche da forze esterne al paese che condizionano il regime o, comunque, vi sono leggi ovvero norme non scritte che limitano la competizione, ad esempio proibendo a certi partiti, come quello comunista, di presentare proprie liste elettorali.

Se, invece, vi è suffragio maschile, un procedimento elettorale formalmente corretto, cariche elettive ricoperte sulla base di quelle elezioni, multipartitismo, ma i diritti civili non sono garantiti e, soprattutto, la stessa informazione è inficiata da situazioni di monopolio con la conseguenza di escludere parti della popolazione dall'uso effettivo dei propri diritti, e se eventualmente non vi è un'effettiva opposizione partitica, allora si potrà parlare di **democrazia limitata**.

A questi due tipi se ne può aggiungere un terzo che chiameremo **democrazia senza legge**. In esso si ipotizza che non vi siano eredità di sorta o forti attori contrari o *veto players*, ma solo una situazione di diffusa illegalità in cui lo stato non è in grado di sostenere un processo elettorale proprio di una democrazia compiuta o liberale, né di proteggere adeguatamente i diritti civili per carenza di istituzioni legali funzionanti.

L'esame concreto dei regimi ibridi [Morlino 2008] suggerisce un quadro multifome con un elemento particolarmente rilevante. Nei regimi ibridi, alla fine, più della *legacy* o dell'esistenza di *veto players* conta «semplicemente» la *carenza*, più o meno accentuata, di *stato*. La metà circa dei regimi ibridi sono tali per assenza di istituzioni di qualche sorta. Mancano, cioè, le leggi o non vengono applicate perché molto spesso non vi è un'effettiva indipendenza del giudiziario, perché il processo elettorale non avviene correttamente, perché vi è diffusa corruzione e la burocrazia non funziona ed è inadeguata. All'interno di questa categoria troviamo certi paesi africani in cui vi sono stati problemi di decolonizzazione, ma anche regimi precedentemente autoritari o tradizionali in cui le vecchie istituzioni si sono sclerotizzate senza che siano emerse altre soluzioni istituzionali di qualche consistenza.

Un punto importante a proposito dei regimi qui analizzati è la loro presunta *instabilità* costitutiva. Una volta affermato un qualche grado di libertà e competizione, sembra inevitabile che il processo prosegua, anche se la direzione che prenderà effettivamente è ignota: si potrebbe andare verso l'instaurazione di una democrazia, ma si potrebbe tornare indietro, al precedente regime autoritario, oppure si potrebbe instaurare un diverso regime autoritario o non democratico. Se di transizione si tratta, incerta è la sua durata, che può prolungarsi anche diversi anni. Se assumiamo che vi è una qualche stabilizzazione nell'arco di 8-10 anni, allora si possono fare cinque ipotesi.

In particolare, vi può essere:

1) la *stabilizzazione del regime ibrido*, quale che sia il tipo (democrazia protetta, illiberale o senza legge);

2) la successiva *stabilizzazione di un regime democratico* che consente di rivedere il regime ibrido precedente come regime in transizione verso la democrazia;

3) la successiva *stabilizzazione di un regime autoritario* che consente di rivedere il regime ibrido precedente come regime in transizione verso l'autoritarismo;

4) *assenza di stabilizzazione* e incertezza caratterizzata da anni in cui il regime era *autoritario*;

5) *assenza di stabilizzazione* e incertezza caratterizzata da anni in cui il regime era *democratico*.

L'analisi empirica [*ibidem*] conferma come *i regimi ibridi possano stabilizzarsi come tali*; o perché si innesca una sorta di *transizione permanente*, che è in realtà il risultato di un lungo confronto tra *veto players* ed élite democratiche che sfocia in uno stallo in cui tutti gli attori rilevanti, specie a livello di élite, potrebbero addirittura avere trovato una qualche soddisfazione pragmatica alle proprie domande; ovvero perché, come nel caso di democrazie protette, un potere dominante o anche una coalizione mantengono il regime in quel limbo intermedio; o, infine, per mancanza di una qualsiasi istituzione centrale e governante. Se l'ultima ipotesi sembra la meno probabile, la categoria di **ibridi stabilizzati** è la più numerosa e in essa troviamo casi che presentano una stabilità che sembra congelare la dinamica interna delle istituzioni: dato un qualche grado di competizione e libertà, e quindi una spinta verso una maggiore democrazia, tale spinta viene bloccata per le ragioni sopra indicate.

8. La crisi autoritaria

Dopo la descrizione più statica dei diversi regimi non democratici, sembra utile un'analisi della dinamica che ne sottolinei le differenze rispetto alle democrazie. A proposito della **dinamica autoritaria**, i principali processi sono l'**instaurazione**, il **consolidamento** e la **crisi**.

In questa sede ci si concentrerà sul più attuale dei tre processi, la **crisi**, con l'aggiunta solo di qualche preliminare considerazione sugli altri.

Il *consolidamento autoritario* può considerarsi sostanzialmente concluso quando, completata la costruzione delle istituzioni, la coalizione dominante si è data un assetto. Poiché nel processo di consolidamento vi possono essere pause, involuzioni o fallimenti, gli *esiti del consolidamento* possono essere tre: *crisi*, *persistenza instabile*, *persistenza stabile*. Il secondo e il terzo esito non sono rilevanti in questa sede [cfr. Morlino 2003]; la **crisi autoritaria** può giungere, dopo il processo instaurativo, a mostrare il fallimento del consolidamento, ovvero può avvenire a distanza di molti anni. Le principali differenze tra queste due possibilità stanno, da una parte, nelle ragioni e, dall'altra, nelle modalità di svolgimento della crisi stessa.

Regime tradizionale	Oligarchia competitiva Regime sultanistico	
Totalitarismo	di destra di sinistra	
Autoritarismo	Regime militare	Tirannia militare Oligarchia militare ← militari moderatori / militari guardiani / militari governanti
	Regime civile-militare	Regime burocratico militare Regime corporativo Regime esercito-partito
	Regime civile	Regime nazionalista di mobilitazione Regime comunista di mobilitazione Regime fascista di mobilitazione Regime di mobilitazione a base religiosa
Regime ibrido	Pseudo-democrazie	
	Democrazia protetta Democrazia illiberale Democrazia senza legge	

FIGURA 5.2 Regimi non democratici.

Le condizioni della crisi

▶ *L'ipotesi centrale da cui si può partire è che si hanno le condizioni per la crisi autoritaria quando la coalizione dominante alla base del regime si incrina* e, successivamente, si rompe, in altre parole, quando viene meno il *patto*, più o meno esplicito e sempre su problemi sostantivi, che è alla base del regime autoritario. Questa ipotesi deve essere precisata e articolata.

Innanzi tutto, bisogna fare attenzione ai rapporti tra gli attori della coalizione, al processo di istituzionalizzazione che vi può essere stato nel regime e alla conseguente autonomizzazione delle istituzioni statali rispetto ad alcuni attori – soprattutto gruppi sociali politicamente rilevanti – della coalizione. Se è ovvio ipotizzare che le istituzioni cerchino un loro consolidamento, ciò spesso comporta che le élite istituzionali – militari e/o burocratiche – tendano a distaccarsi dagli altri attori della coalizione rendendola meno coesa. Questo ha limitate conseguenze se il regime si è veramente istituzionalizzato ed ha raggiunto un completo controllo dell'arena coercitiva e, magari anche, una qualche legittimazione di massa o un sostegno passivo o, ancora, una diffusa apatia. Questa possibilità non è però frequente, ad esempio, nei paesi dell'America Latina. È, invece, più frequente che le coalizioni siano poco coese, siano fluide e, sotto questo profilo, deboli sul piano delle risorse; che si creino situazioni di contrasti oggettivi di interesse all'interno di esse che indeboliscono ulteriormente e rendono ambigui i patti sostantivi alla base di quelle coalizioni; che, soprattutto, tra gli stessi attori istituzionali – i militari, in particolare – vi siano divisioni e potenziali contrasti anche circa le politiche sostantive. Ciò è tanto più vero quando per il regime è difficile raggiungere una propria

autonoma legittimazione di massa, poiché i gruppi sociali di classe media e operaia hanno già sperimentato una propria organizzazione e partecipazione politica di tipo democratico. In questo caso, i governanti autoritari possono inseguire una legittimazione pseudo-democratica attraverso elezioni manipolate, referendum coercitivi o parlamenti fantoccio.

• Quali sono in una situazione del genere le **cause della crisi autoritaria**? Se il regime si è consolidato allora occorrerà guardare a fattori di *lungo periodo* e, addizionalmente, ad aspetti di breve e medio periodo. Se, invece, tale consolidamento non vi è stato l'analisi empirica privilegerà necessariamente il *breve* e *medio periodo*. Rispetto al primo grappolo di fattori le tre seguenti ipotesi sono le più rilevanti. *Prima ipotesi*: se intervengono trasformazioni nella struttura, nella consistenza e, poi, nelle scelte e preferenze dei gruppi sociali ed economici che formano la coalizione dominante, allora essi tenderanno a modificare tale coalizione. *Seconda ipotesi*: tali modificazioni possono portare all'uscita dalla coalizione di alcuni attori che diventeranno oppositori attivi o passivi del regime; e/o a tensioni interne, conflitti e domande di adattamento del regime stesso. *Terza ipotesi*: trasformazioni socioeconomiche possono dare maggiori risorse di influenza e coercitive a nuovi attori, esclusi dalla coalizione dominante, che potranno mobilitarsi contro il regime.

Nel quadro di queste ipotesi, la rottura ovvero la graduale, progressiva erosione della coalizione dominante può essere dovuta almeno a *tre fenomeni*:

Divisioni all'interno delle forze armate

• Il *primo fenomeno* riguarda l'emergere di *divisioni all'interno delle forze armate* semplicemente a causa di lotte personalistiche di potere, a un avvicendamento di leadership, a differenze ideologiche o di obiettivi emersi all'interno dell'istituzione militare o, infine, alle difficoltà concrete che l'attuazione di certe politiche comporta [Dix 1982]. A proposito della disintegrazione del gruppo governante, Finer [1970; 1975a] evidenzia correttamente le potenzialità di divisione, le tensioni e i problemi derivanti dal fatto che un gruppo di militari, quello al governo, tiene posizioni che alla lunga possono diventare molto diverse da quelle dei militari che rimangono nelle caserme. Tale potenzialità di divisioni ovviamente è assai meno presente nel caso di un regime con militari governanti in cui gran parte dell'istituzione, a livelli e con compiti diversi, è coinvolta nell'«amministrazione» del regime stesso. Ma esiste sia negli altri casi di regime militare sia nei regimi civili-militari. Si tenga, infine, presente che in casi di fallimento delle politiche economiche o in altre situazioni simili che mettano in discussione la stessa unità o coesione o ancora la reputazione dei militari, questi possono procedere al disimpegno proprio per salvare quei «valori» che condizionano e limitano fortemente il loro stesso modo di fare politica.

Divisioni tra forze armate e attori civili

• Il *secondo fenomeno* riguarda le *divisioni tra le forze armate, nel loro complesso, e gli attori civili della coalizione*: ad esempio, quando le prime vogliono affermare il proprio dominio all'interno della coalizione; oppure quando le politiche imposte dai civili diventano inaccettabili per i militari in quanto non riescono a raggiungere i fini di ordine e stabilità voluti dalle stesse forze armate; o ancora quando quegli obiettivi sembrano raggiunti e i militari non sono più disposti a sopportare e fare sopportare i costi economici e umani di quelle politiche. Ciascuna di queste situazioni può spingere i militari a riconsiderare i costi e i problemi di una loro presenza in politica e a togliere il sostegno al regime, ovvero a disimpegnarsi da responsabilità dirette di governo in certe condizioni che soddisfino le loro domande sostantive e ne garantiscano l'immunità rispetto all'attività repressiva svolta.

Distacco delle élite civili dalla coalizione dominante

• Il *terzo fenomeno* riguarda il *distacco delle élite civili dalla coalizione dominante* in quanto risultano fallimentari le politiche varate dal regime, soprattutto le politiche economiche, oppure in quanto sembra maturato il momento per altre politiche che prescindano dal condizionamento, talora di tipo troppo nazionalistico, dei militari stessi. Questa ragione specifica è ovviamente più probabile laddove esista una struttura economica industriale più sviluppata e un più forte gruppo di borghesia capitalista, prima partecipe della coalizione a sostegno del regime. Ed infatti essa si ravvisa sullo sfondo delle crisi di alcuni paesi latino-americani, quali Brasile, Argentina e Uruguay o anche Perú e di diversi altri paesi in anni meno recenti (la caduta di Perez Jimenez in Venezuela nel 1957). Peraltro, in una comparazione sistematica tra le crisi in Argentina (1955), Perú (1956), Colombia (1957), Venezuela (1958), Cuba (1959), Repubblica Dominicana (1961), Dix [1982], uno dei pochissimi autori che abbia affrontato questo tema, sottolinea i fallimenti sul piano economico, la delegittimazione del regime, l'erosione della coalizione che inizialmente sosteneva quei regimi, il ruolo cruciale dei militari e la loro dissoluzione politica, l'agglutinamento dell'opposizione, la dimensione internazionale, garanzie di salvezza ai sostenitori del regime in crisi.

Una causa prominente di tali fenomeni può essere una *guerra perduta* o anche più limitate *sconfitte militari* che possono rinfocolare le divisioni all'interno delle forze armate, ovvero portare al distacco delle élite civili dai militari, che resterebbero così isolati anche a livello di massa, dove il sostegno, l'opposizione passiva o ancora l'apatia potrebbero trasformarsi in opposizione aperta e intensa. In questo caso, spesso, sono altri militari che per mantenere o ricostituire l'unità, la coesione e il prestigio delle forze armate impongono il disimpegno e chiamano i civili al governo. Non si dimentichi, inoltre, la straordinaria rilevanza che può avere in questi casi il *fattore internazionale* come variabile interveniente decisiva per spiegare sia la crisi che, poi, il crollo.

Il fattore internazionale

Prima di terminare su questo punto, occorre sottolineare che nei fatti difficilmente si trova una «causa» e non altre: più probabile è l'ipotesi in cui diverse ragioni di crisi menzionate siano associate. In ogni caso, poiché gli apparati coercitivi e i risultati dei contrasti che in essi avvengono, di solito, svolgono un ruolo primario nel determinare gli esiti della crisi, tutto quello che riguarda i militari, le loro divisioni, il loro eventuale isolarsi dagli altri attori e dalla società anche in seguito all'azione del fattore internazionale «pesa» maggiormente delle altre «cause».

È importante notare, poi, che nei regimi da tempo instaurati e consolidati, non appena inizia la crisi, si hanno alcune *manifestazioni-reazioni ricorrenti*. Infatti, tali regimi sono maggiormente attrezzati sul piano istituzionale a resistere alle difficoltà presenti all'interno della propria

coalizione dominante e alle pressioni della società civile, ben più limitate e di difficile espressione. La loro risposta nel tentare di superare la crisi va in due direzioni, talora anche contemporaneamente: proseguire nella *repressione della società civile* e, al tempo stesso, operare *aperture democratiche*, che risulteranno solo apparenti e di facciata. Ad esempio, alle dimostrazioni pacifiche, agli scioperi, agli stessi atti terroristici, all'emergere di organizzazioni sindacali e partitiche clandestine e a tutte le attività di propaganda, cioè alla mobilitazione politica della società civile e, più in particolare, di studenti e operai, il regime reagisce con licenziamenti, arresti, la creazione di tribunali speciali incaricati dei relativi processi politici, leggi speciali antiterrorismo, proclamazioni dello stato di emergenza a livello locale o nazionale, una rigorosa censura sulla stampa. Al tempo stesso, è spesso approvata una legislazione che promuove solo mutamenti di facciata e una liberalizzazione apparente che non muta la sostanza del regime.

Riprendendo il filo dell'analisi, circa le modalità possibili della crisi autoritaria, altre osservazioni si impongono. Occorre distinguere tra il caso in cui la crisi continua, malgrado tutto, per un tempo lungo e il caso in cui la crisi porta al crollo del regime e alla sua trasformazione. Se non è necessario soffermarsi a chiarire l'intuitiva differenza tra il processo di crisi e quello del crollo, più opportuno è analizzare altri aspetti e manifestazioni della crisi e le condizioni aggiuntive – ma indispensabili – che possono portare all'uscita dal regime autoritario. Indipendentemente dalle ragioni, la rottura della coalizione dominante a sostegno del regime ha conseguenze e manifestazioni anche a livello di politica visibile. L'inasprimento del conflitto tra le élite comporta una maggiore difficoltà decisionale se non un vero e proprio immobilismo, magari proprio in quei settori che sono stati all'origine dei dissensi e della rottura del patto coalizionale. Le divisioni possono approfondirsi fino a diventare incolmabili; il regime può perdere ulteriormente legittimazione a livello di élite (mentre sempre scarsa e limitata può essere stata la sua legittimità a livello di massa). Un'altra conseguenza delle divisioni interne alla coalizione, soprattutto se investe specificamente i militari, può essere una riduzione delle capacità repressive del regime ovvero un maggior costo in termini decisionali della repressione, soprattutto se contemporaneamente vi è una mobilitazione-attivazione di gruppi sociali in precedenza abbastanza favorevoli al regime o anche una crescita e organizzazione dell'opposizione.

Ricordando la definizione di autoritarismo, le manifestazioni della crisi si sostanziano in una rottura del pluralismo non più limitato e, in momenti diversi (più o meno anticipati rispetto al crollo o a una trasformazione maggiormente continua e sostanzialmente *pactada*), in una *crescita di mobilitazione* che il regime non è più in grado di controllare e, talora, anche nell'affermazione di ideologie antiautoritarie. Si innestano a questo punto alcune condizioni senza le quali la crisi autoritaria può durare molto a lungo senza dar luogo al crollo del regime né a una sua trasformazione graduale e continua in un regime diverso. Ci riferiamo sostanzialmente a tre aspetti congiunti e di particolare rilevanza, relativi alla crisi della coalizione dominante.

- Innanzi tutto, vi è la possibilità che settori della coalizione dominante si distacchino dal regime assumendo posizioni di disimpegno e, poi, anche eventualmente di opposizione attiva.
- In secondo luogo, alcuni gruppi prima indecisi o indifferenti – ad esempio, gruppi organizzati appartenenti in prevalenza alle classi medie – passano all'opposizione attiva al regime, ingrossando e rinforzando attori di opposizione più nettamente contrari al regime, già esistenti, che il regime non è mai riuscito ad eliminare completamente, oppure dando vita a nuovi e diversi movimenti organizzati, anch'essi parzialmente o completamente contrari al regime autoritario esistente.
- In terzo luogo, riprendono vigore e diventano capaci di maggiore attività le opposizioni, più o meno clandestine, più o meno estremiste, che sono riuscite a resistere alla repressione autoritaria. E ciò può avvenire più probabilmente se esistevano solide basi sociali dell'opposizione, ad esempio se vi era una forte Chiesa cattolica o una classe operaia abbastanza forte e con precedenti tradizioni di organizzazione.

Non è particolarmente rilevante quale sia la rispettiva capacità di attività e la distribuzione degli atteggiamenti e delle risorse coercitive, di influenza e di pressione, persino solo con mezzi economici, tra i diversi gruppi di opposizione quando si innesta questa seconda fase della crisi che pone le basi per la trasformazione del regime. Lo diventerà successivamente, condizionando il successo o il fallimento nell'instaurazione del nuovo regime, probabilmente non più autoritario. È, invece, importante che questa opposizione al regime esista, cresca e sia in grado di modificare i rapporti di forza esistenti nell'arena politica; che, insomma, prefiguri la possibilità di un'alternativa politica senza la quale la crisi potrebbe durare indefinitamente. Ma occorre subito aggiungere un fattore indispensabile nel caso di crisi e trasformazione senza crollo: la mobilitazione deve essere tale da non impaurire gli attori appartenenti alla precedente coalizione dominante, soprattutto i militari; questi ultimi devono invece vedere tutti gli svantaggi del rimanere al governo, in termini di più profonde divisioni dell'organizzazione, se non addirittura di disgregazione del principio gerarchico, e tutti i vantaggi del ritorno alle caserme in termini di minori responsabilità politiche e magari di accresciuto prestigio sociale, persino trasformandosi in protettori e garanti del mutamento. In caso contrario, si potrebbe produrre l'effetto di mettere in sordina le divisioni esistenti nella coalizione dominante, ricreando sostanzialmente le condizioni che hanno portato all'instaurazione di quel regime autoritario e ricompattando la coalizione. In breve, da una parte, devono esistere le premesse per una alternativa politica; dall'altra, si tratta di creare un delicato equilibrio e, poi, essere in grado di pilotare la trasformazione in una situazione molto difficile. È su questo terreno che si può valutare la capacità della leadership alla guida del processo di cambiamento.

Se esistono le condizioni generali per una trasformazione del regime, come le abbiamo fin qui delineate, che cosa è necessario in più perché tale mutamento effettivamente si avvii? È indispensabile l'accadimento di un qualche evento acceleratore in grado di precipitare la situazione? Oppure, alternativamente, è sufficiente il progressivo, inizialmente tacito ma consa-

pevole, emergere di un patto tra alcuni attori della coalizione dominante, la nuova opposizione e settori della vecchia opposizione? Una risposta a tali quesiti va data caso per caso. Ma si può aggiungere che per una leadership abile e decisa a portare in porto il mutamento può essere sufficiente il patto iniziale anzidetto, che magari essa stessa ha contribuito a creare. Meglio se potrà approfittare di ulteriori situazioni favorevoli che dovessero crearsi. Se in molti casi si ha uno specifico **evento acceleratore** di ordine interno o internazionale, perché vi sia crisi è quasi sempre indispensabile che un attore prima appartenente alla coalizione autoritaria *prenda l'iniziativa* ai fini di un mutamento del regime. Anche se si può rilevare, talora, la discordanza tra i progetti politici dell'attore in questione e il regime democratico risultante, il fatto rimane. In nessuno dei casi europei o latino-americani più recenti l'opposizione democratica e antiregime assume direttamente e da protagonista l'iniziativa del cambiamento, o perché è scarsamente organizzata e mobilitata o per altre ragioni, di tempo e di possibilità concrete. Inoltre, nella maggioranza di quelle crisi l'opposizione democratica e civile ha un ruolo del tutto secondario nell'abbattimento del regime. Alla fine, in ogni modo, il regime crolla o si trasforma perché l'iniziativa di un gruppo di attori o di un solo attore, dotati di risorse tali da superare qualunque difesa residua del regime autoritario, ha creato una alternativa capace di camminare sulle proprie gambe.

Prima di concludere, un quesito assai rilevante per i paesi che viene a toccare (specie Russia e Cina), ma quasi mai discusso a fondo in letteratura: la crisi dei regimi totalitari ha un percorso simile a quella dei regimi autoritari? Diversi autori [ad esempio, Gerschenkron 1962] hanno sostenuto a questo proposito una tesi radicale: i regimi totalitari o anche – si potrebbe aggiungere – i regimi autoritari di mobilitazione possono cadere solo a seguito di un intervento militare di potenze esterne. Il riferimento storico alla Germania nazista, ma anche al Giappone e all'Italia, è evidente. Questa proposizione empirica è stata ampiamente smentita alla fine degli anni ottanta con le trasformazioni di diversi regimi dell'Europa orientale, Urss compresa. Prima tali paesi hanno intrapreso una *direzione autoritaria di mobilitazione*, ovvero *post-totalitaria*, se assumiamo la terminologia di Linz [1975; 2000] senza interventi militari di sorta; poi, dopo la caduta del muro di Berlino, hanno avviato una *transizione* che li ha portati a instaurare regimi democratici; mentre la transizione della Russia ha portato, prima, verso un *regime ibrido* con limiti ai diritti e momenti e aree in cui la *rule of law* era notevolmente assente e, quindi, verso un *autoritarismo* in cui la garanzia concreta dei diritti è solo di facciata [McFaul, Petrov e Ryabov 2004; Fish 2005; Shevtsova e Tait 2007; Freedom House 2008]. Un processo simile di apertura è iniziato in Cina con Deng Xiaoping a partire dalla fine degli anni settanta [Wang 2001; Gittings 2005].

Crisi dei regimi totalitari

La stabilizzazione autoritaria della Russia con Putin e le trasformazioni della Cina hanno comportato una novità politica importante: la possibilità di un **regime autoritario civile**, ma non di mobilitazione, fondato su ordine, stabilità e crescita economica come elementi centrali che assicurano il sostegno al regime da parte di una quota consistente di popolazione. Anche se l'ampiezza, la profondità e la stabilità di quel sostegno non si possono valutare bene [si veda per la Russia Rose, Mishler e Munro 2006], l'appoggio esiste, riguarda anche le nuove classi medie di quei paesi, e assicura la continuità del regime finché ordine e crescita durano. Un modello del genere, in realtà già anticipato sia dal Cile di Pinochet che dalla Corea del Sud e Taiwan negli anni ottanta, nonostante tradizioni completamente diverse, è l'ultima alternativa politica consistente e credibile alla democrazia rimasta nella storia dell'umanità. Nelle forme, accattivanti e ingannevoli, di **pseudo-democrazia**, questi regimi hanno elezioni, in qualche caso perfino competitive a livello locale, e in Russia con più di un partito.

Sette + 11

Per approfondire

Aquarone, A., *L'organizzazione dello stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965.
Aquarone, A. e M. Vernassa (a cura di), *Il regime fascista*, Bologna, Il Mulino, 1974.
Finer, S.E., *Comparative Government*, Harmondsworth, Penguin Books, 1970.
Fisichella, D., *Totalitarismo*, Roma, Nis, 1987.
Grilli di Cortona, P., *Le crisi politiche nei regimi comunisti*, Milano, Angeli, 1989.
—, *Rivoluzioni e burocrazie*, Milano, Angeli, 1991.
Huntington, S.P., *Ordinamento politico e mobilitazione sociale*, Milano, Angeli, 1975.
Linz, J.J., *L'Europa post-comunista*, Bologna, Il Mulino, 2000.
Linz, J.J. e A. Stepan, *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, Il Mulino, 2000, cap. 3.
Nordlinger, E., *I nuovi pretoriani. L'intervento dei militari in politica*, Milano, Etas Libri, 1978.
Talmon, J.L., *Le origini della democrazia totalitaria*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Domande

- Quali sono i modelli di regimi autoritari?
- Come si definisce un regime autoritario?
- Che cosa è il pluralismo limitato?
- Che cosa significa che esistono mentalità caratteristiche?
- Che cosa significa assenza ovvero limitata presenza di mobilitazione politica?
- Perché a proposito di autoritarismo si fa riferimento a un leader o a un piccolo gruppo?
- Che cosa comporta il riferimento a limiti formalmente mal definiti, ma prevedibili?
- Definite la nozione di coalizione dominante e che parte ha all'interno di un autoritarismo.
- È possibile che vi sia un'opposizione in un regime autoritario? e come qualificarla meglio?
- Quali sono i criteri rilevanti per distinguere tra i diversi autoritarismi?

- Come definire un regime totalitario?
- Che cosa significa «universo concentrazionista»?
- Spiegate che cosa vuol dire «istituzionalizzazione del disordine rivoluzionario».
- Discutete i due esempi più noti e importanti di totalitarismo.

- Definite un regime tradizionale.
- Definite un regime sultanistico.

- Che cosa caratterizza un regime militare?
- Quali differenze vi sono tra le tirannie militari e le cleptocrazie?
- Come definire un'oligarchia militare?
- Come distinguere tra militari moderatori, guardiani e governanti?
- Perché i militari intervengono in politica?

- Che cosa caratterizza la nuova professionalità dei militari?
- Come si definisce un regime civile-militare?
- Come definire un regime burocratico-militare?
- Che cosa è un regime burocratico-autoritario, secondo O'Donnell?
- Come definire un regime corporativo?
- Che cosa distingue un corporativismo includente da uno escludente?
- Che cosa è il populismo in America Latina?
- Come caratterizzare i regimi esercito-partito?
- Come definire un regime civile?
- Che cosa caratterizza un regime nazionalista di mobilitazione?
- Che cosa caratterizza un regime comunista di mobilitazione?
- Che cosa caratterizza un regime fascista di mobilitazione?
- Quali sono le novità nei regimi di mobilitazione negli anni ottanta in relazioni al ruolo politico della religione musulmana?

- Che cosa è un regime di transizione?
- Che cosa è una democrazia protetta?
- Che cosa caratterizza una democrazia elettorale?
- Che cosa è una pseudo-democrazia?

- Quali sono gli aspetti essenziali della crisi autoritaria?
- Quali sono le cause della crisi autoritaria?
- Come spiegare l'erosione della coalizione dominante?
- Quali sono le manifestazioni-reazioni ricorrenti della crisi autoritaria?
- Chiarite il potenziale ruolo di un leader nel passaggio a un regime democratico.
- Chiarite il potenziale ruolo di un evento acceleratore nel passaggio a un regime democratico.

Democrazia e mutamenti

Capitolo 6

I modelli delineati nel capitolo sulle democrazie e in quello sui regimi non democratici pongono le premesse indispensabili per individuare meglio le forme della transizione da un regime a un altro ovvero i macromutamenti interni al regime democratico. Senza fermarsi su mutamenti di regime più specifici, in questo capitolo verranno esaminate le **dinamiche di mutamento** più frequenti e rilevanti, cioè innanzi tutto la *crisi della democrazia che può portare anche al suo crollo e all'instaurazione di qualche tipo di autoritarismo*, e la *transizione alla democrazia che con i successivi processi di instaurazione, consolidamento e conseguente stabilità* rimane l'insieme più imponente di mutamenti politici avvenuti negli ultimi cinquant'anni. A questo proposito, ad esempio, si possono ricordare i numerosi passaggi alla democrazia dei regimi autoritari in Europa orientale tra la fine degli anni ottanta e i primi anni del decennio successivo; i diversi e precedenti processi di democratizzazione del Sud Europa e dell'America Latina tra la metà e la fine degli anni settanta; e infine tutti i tentativi, più o meno riusciti, di instaurare e mantenere assetti democratici in diverse aree dell'Africa e dell'Asia nel corso degli anni novanta. Cominciamo dalla *crisi democratica*, così frequente e importante negli anni venti e trenta di questo secolo, ma anche dopo.

1. Crisi e crollo democratico

▶ Partendo dalla definizione empirica di democrazia, suggerita nel capitolo 4, si può subito distinguere all'interno della crisi democratica tra crisi *della* democrazia e crisi *nella* democrazia e, poi, tra crisi e crollo o caduta democratica. **Crisi della democrazia è l'insieme di fenomeni che alterano il funzionamento dei meccanismi tipici di quel regime.** Più specificamente, *vi è crisi democratica quando insorgono limiti e condizionamenti alla precedente espressione dei diritti politici e civili ovvero quando si ha limitazione della competizione politica e/o della potenziale partecipazione in quanto si è incrinato e/o rotto il compromesso democratico che ne è alla*

Crisi come alterazione dei meccanismi di funzionamento democratico

base. La crisi democratica cui ci si riferisce è la *crisi delle liberal-democrazie di massa* che si sono storicamente affermate nell'Europa occidentale, e di lì sono state esportate in altre aree. Si tratta di democrazie capitaliste, nelle quali cioè proprietà privata e mercato rimangono aspetti cruciali che incardinano le stesse strutture dette democratiche.

Crisi della democrazia

• La **crisi della democrazia** riguarda casi come la Germania di Weimar, l'unica democrazia di massa europea che subisce una crisi della democrazia e un successivo crollo. In altri casi, come l'Italia o anche la Spagna, la crisi e il crollo intervengono quando inizia ad essere creata una democrazia di massa, ma vi è una reazione contraria che ha successo con l'instaurazione del fascismo e del franchismo (cfr. il capitolo precedente).

Crisi nella democrazia

• In altri casi, come nella stessa Inghilterra all'inizio degli anni trenta, vi è crisi, ma *nella* democrazia e assenza di crollo. La **crisi nella democrazia** ha almeno due significati empiricamente rilevanti: 1) arresto del funzionamento o cattivo funzionamento, sulla base delle norme esistenti, di alcune strutture e meccanismi cruciali del regime (ad esempio, crisi governative) o anche nei rapporti legislativo/esecutivo o in altre strutture proprie del regime, della burocrazia o della magistratura; 2) distacco o cattivo funzionamento dei rapporti società-partiti o gruppi-strutture del regime democratico, quando domande espresse dalla società civile non si traducono o non possono tradursi, per motivi diversi, in decisioni assunte dal regime. Il caso inglese rientra nel secondo significato, insieme a casi più recenti, quale quello della Francia alla fine degli anni sessanta, o l'Italia tra la fine di quel decennio e l'inizio degli anni settanta, o ancora l'Italia tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta.

• Crisi non è, in ogni caso, **crollo** o caduta e mutamento del regime in direzione democratica ovvero autoritaria. Si ha *crollo quando i caratteri fondamentali del regime saltano e una diversa democrazia o un regime autoritario vengono instaurati* con modalità discontinue, cioè a seguito di un colpo di stato, una guerra, anche civile, un'invasione esterna, e così via.

1.1. Svolgimento della crisi democratica

Rispetto allo svolgimento della crisi democratica, innanzi tutto, occorre individuare quali siano i **conflitti sostanziali** e gli **attori istituzionali e politici** (partiti e gruppi) rilevanti in un certo periodo. In secondo luogo, si deve vedere lo **stato del regime democratico** antecedentemente al periodo identificato come *critico*: da quanto tempo la democrazia è stata instaurata; se vi è stato un qualche consolidamento (si veda più avanti). In terzo luogo, se nel medio e anche nel lungo periodo vi sono state **profonde trasformazioni socioeconomiche** o anche una crisi economica, più o meno prolungata, o solo la persistente difficoltà a risolvere problemi sostantivi ai quali particolari attori attribuiscono grande rilievo. Tali eventi, peraltro, si possono tradurre in mobilitazione politica, a livello di massa, e/o mutamenti negli atteggiamenti e nelle preferenze politiche appunto degli attori che sostengono il regime.

A seguito, quindi, di fenomeni notevolmente diversi da paese a paese, vi è inasprimento della lotta politica a livello di élite e una maggiore fluidità nei legami tra partiti, sindacati e altre associazioni di interesse, da una parte, e la società civile, dall'altra.

• Di questa situazione di maggiore e più aspro conflitto e di fluidità negli allineamenti sono manifestazione nella *prima fase della crisi*: *la crescita di radicalizzazione* nelle modalità del conflitto tra attori collettivi e individuali, *la frammentazione e/o frazionalizzazione partitica*, *la crescita di partecipazione* (come principale aspetto della mobilitazione) e, infine, *l'instabilità governativa*. Crescita di radicalizzazione significa aumento della distanza tra le posizioni reciproche di partiti, sindacati e associazioni di interesse su aspetti concreti. Tale distanza può aumentare fino a portare certe forze politiche a distaccarsi ed opporsi al regime democratico stesso, identificato pienamente nelle forze di governo a cui ci si oppone. Frammentazione partitica significa aumento dei partiti presenti nell'arena politica, mentre la frazionalizzazione fa riferimento alle divisioni interne che spesso emergono nei partiti. La crescita di partecipazione comporta soprattutto più numerose e affollate manifestazioni e dimostrazioni di vario tipo, ma anche eventualmente maggiore presenza dei cittadini in tutte le sedi tradizionali di partecipazione (elezioni, partiti, iscrizione ad associazioni) (cfr. cap. 7). Instabilità governativa, infine, significa che vi è un aumento della frequenza di crisi di governo ed eventualmente, indirettamente, l'esistenza di rapporti conflittuali anche all'interno della maggioranza parlamentare che dovrebbe sostenerlo.

Se le manifestazioni appena descritte si approfondiscono e diventano molto evidenti, emergono altre conseguenze. Diventa molto più difficile, se non impossibile, giungere a decisioni sia a livello governativo che parlamentare (*inefficacia decisionale*); parimenti problematico sarà eseguire le decisioni faticosamente prese (*ineffettività*); aumentano di numero e di importanza gli attori di élite e di massa che diventano neutrali rispetto al regime e, soprattutto, quelli che cominciano a opporvisi attivamente e in modo radicale in quanto non lo sostengono e anzi lo rifiutano (cioè lo ritengono *illegittimo*). Si può sostenere, allora, che se si approfondiscono radicalizzazione, frammentazione e/o frazionalizzazione partitica, e crescono la partecipazione e l'instabilità governativa, aumentano anche inefficacia decisionale, ineffettività ed illegittimità.

• Questa ipotesi ne ha un'altra sottintesa, sostenuta da diversi autori: *se crescono l'inefficacia decisionale e l'ineffettività, cresce anche l'illegittimità del regime democratico*.

A questo punto, è probabile l'innescarsi di un circolo vizioso che conduce all'ulteriore approfondimento della crisi. Più esattamente, l'inefficacia decisionale, che può spingersi sino ad un virtuale immobilismo, l'ineffettività e la maggiore illegittimità contribuiscono a inasprire ulteriormente il conflitto politico e, quindi, all'approfondimento della radicalizzazione e degli altri fenomeni indicati sopra. Ma è ancora possibile, in questa **prima fase della crisi**, fermare e interrompere quel circolo vizioso, laddove la probabile iniziativa di alcune élite autenticamente democratiche e a favore del regime abbia successo. Dunque, si può sostenere che se du-

La prima fase della crisi

rante la prima fase della crisi le élite democratiche riescono a ricomporre un accordo-compromesso sui problemi-sfida sostantivi esistenti, allora la crisi sarà superata.

Se i tentativi di recupero non hanno successo o se, alternativamente, non ve ne sono, allora il circolo vizioso continua la sua azione e la crisi democratica entra nella sua **seconda fase**, che pone le condizioni di base per il crollo del regime. In questa fase se, contemporaneamente, 1) la radicalizzazione si spinge fino al punto di distruggere il centro politico sia in termini di strutture partitiche sia di posizioni di compromesso, 2) vi è una crescente violenza, e 3) si ha una crescita di politicizzazione dei poteri neutrali, allora si hanno le condizioni di base che conducono al crollo del regime. Ciascuna delle condizioni menzionate va meglio specificata e precisata.

La seconda fase: condizioni per il crollo del regime

– Quanto alla prima, l'eliminazione del centro partitico e politico è il punto di arrivo di un più ampio processo di centrifugazione alla fine del quale qualsiasi accordo prima su problemi sostantivi, e poi sul regime, è praticamente impossibile.

– Quanto alla seconda, episodi di terrorismo, violenza, formazione di gruppi paramilitari, più o meno clandestini, possono esserci sin dall'inizio della crisi democratica proprio in quanto manifestazioni di radicalizzazione e dell'esistenza di gruppi che ritengono illegittimo il regime.

– La politicizzazione dei poteri neutrali, infine, è quel processo che investe l'esercito e/o la magistratura e/o altre strutture di autorità, come il capo dello stato, disegnate dalla costituzione come istituzioni neutrali, garanti dell'ordinamento giuridico e politico. La politicizzazione si specifica soprattutto come: la creazione di un collegamento aperto e chiaro con alcune forze politiche – ovviamente, assai più preoccupante ed immediatamente pericoloso se tale collegamento è con partiti o gruppi antiregime – e l'assunzione di posizioni e, eventualmente, decisioni su problemi politici, anche sostantivi, che travalicano le competenze e i limiti assegnati dalle leggi ovvero dalla costituzione.

Lo schema appena tratteggiato può considerarsi valido per tutti i casi di crollo democratico degli anni venti e trenta in Europa occidentale e, in particolare, per i due più rilevanti, Germania e Italia. Occorrono, però, alcune importanti qualificazioni dello schema. Più esattamente, occorre sottolineare che in quei casi si incontra un fenomeno di radicalizzazione che vede l'indebolimento o la sparizione del centro moderato in termini di posizioni parlamentari e partiti anche a livello di massa; si ha violenza e politicizzazione di poteri neutrali (anche nel senso di consentire azioni nell'ambito dell'arena coercitiva a gruppi paramilitari), ma non intervento militare diretto; il rovesciamento avviene attraverso una tattica ambigua, legale e illegale al tempo stesso, da parte di un forte movimento totalitario; si forma e prende il potere in questo modo un partito antiregime con leader carismatici. La nascita, la formazione e il successo nel creare un nuovo regime da parte di quei movimenti-partiti totalitari sono, peraltro, un'eccezione piuttosto che una regola nel panorama complessivo delle crisi democratiche, soprattutto se si includono in tale quadro anche le crisi latino-americane. In quei due casi, infatti, a gruppi paramilitari è sostanzialmente consentito guadagnare, anche solo in parte, il controllo di fatto del potere coercitivo, mentre un tentativo del genere in America Latina scatena, quasi sempre, l'intervento aperto, o dietro le quinte, dei militari.

Sarebbe possibile applicare questo schema alle crisi democratiche, magari senza crollo, degli anni successivi alla seconda guerra mondiale in Europa occidentale, ad esempio in casi come quello francese o italiano?

Crisi senza crollo dopo la II guerra mondiale

– Preliminarmente, è utile ricordare quanto profondamente mutato sia il contesto internazionale: la Nato e l'Unione europea portano, tra le altre conseguenze, a forme di cooperazione e integrazione prima sostanzialmente sconosciute e formano una sorta di rete di protezione per tutte le democrazie europee.

– In secondo luogo, anche le strutture socioeconomiche dell'Europa occidentale sono cambiate profondamente tra gli anni venti e trenta e quelli successivi alla seconda guerra mondiale, sia per reazione alla guerra stessa, sia in termini di sviluppo capitalistico. Basta guardare ai tradizionali indicatori di alfabetizzazione, urbanizzazione, forme e caratteri dell'industrializzazione, reddito *pro capite* e prodotto interno lordo, crescita e ruolo dei mass media.

– In terzo luogo, spostandosi su aspetti più immediatamente rilevanti politicamente, ma correlati con i precedenti, si può ricordare la grande espansione del ruolo dello stato nei suoi rapporti con la società in termini di crescita del pubblico impiego, di quantità assoluta e percentuale (rispetto al Pil) delle risorse drenate e spese dallo stato, di programmi di sicurezza sociale e sviluppo del sistema di pubblica istruzione.

– In quarto luogo, i partiti sono parimenti cambiati in termini di modalità e base di reclutamento, organizzazione, uso dell'ideologia, e tutto un insieme di altri aspetti che ormai una vasta letteratura ha messo in evidenza (cfr. cap. 9).

– In quinto luogo, cambiamenti di grande portata vi sono stati nella stessa organizzazione operaia o, più in generale, dei sindacati, anche quelli di classe media, e dei diversi gruppi sociali a base istituzionale.

– Infine, gli stessi fallimenti democratici degli anni venti e trenta costituiscono un'esperienza e una lezione importante, anche sul piano istituzionale.

Tutte queste considerazioni conducono a notare come, in generale, nell'Europa occidentale i legami tra società civile, strutture intermedie e istituzioni democratiche si siano fatti più solidi e fitti. Ciò ha reso improbabile il crollo democratico, ma non la crisi. Tali mutamenti, allora, fanno diventare più rilevante l'analisi di casi di *crisi senza crollo*. In questi ultimi non si ha necessariamente una forte crescita di radicalizzazione. Al contrario, vi può essere anche la tendenza delle formazioni estreme a deradicalizzarsi e, soprattutto, non si danno, contemporaneamente, le tre condizioni che caratterizzano la seconda fase della crisi. Vi può essere violenza di tipo terroristico, che declina nel tempo, ma la politicizzazione antidemocratica dei poteri neutrali è sostanzialmente assente e, parimenti, manca la distruzione del centro, che può perfino rafforzarsi.

Crisi senza crollo oggi

Sono crisi senza crollo le crisi democratiche europee degli anni settanta, che sono state al centro di un ampio dibattito tra gli studiosi. Rispetto allo schema sopra presentato, alcuni autori [Rose 1975; King 1975; Crozier, Huntington e Watanuki 1975] sottolineano soprattutto gli effetti della crescita della partecipazione (cfr. anche cap. 7) e i problemi derivanti in termini di legittimità ed efficacia-effettività. Più esattamente, pur rilevando che da paese a paese il fenomeno varia nella sua intensità e in certe caratteristiche secondarie, si evidenzia come al centro delle crisi europee, cioè delle crisi di società altamente industrializzate, in generale, vi sia l'esplosione dei bisogni, delle aspettative e la relativa crescita delle domande al governo da parte di gruppi ed individui. Tale crescita significa maggiore coinvolgimento della società in attività politiche, cioè attivazione di nuovi gruppi o modificazioni di atteggiamenti e domande di vecchi gruppi, diversificazione delle forme di partecipazione e pressione per raggiungere i propri fini, attesa che i governi rispondano alle domande così articolate e sostenute. Il risultato di questi fattori è costituito dal «sovraccarico» delle domande sulle strutture decisionali del regime. In altri termini, le strutture del regime democratico possono diventare, da una parte, incapaci di selezionare le troppe domande e, dall'altra, altrettanto incapaci di dare soddisfazione ad esse per mancanza delle risorse necessarie a questo fine. La risposta essenziale è stata la crescita dell'intervento statale nell'economia e l'esplosione del debito pubblico.

1.2. Cause della crisi democratica

Rimane da completare e mettere ordine nella spiegazione di quelle crisi, con o senza crollo, fin qui analizzate. Una parte della spiegazione è indubbiamente collegata al problema del consolidamento democratico e, dunque, si può rinviare all'analisi di questo processo (si veda più avanti). Ma anche così resta da spiegare perché vi sia stato quel mancato consolidamento o quelle crisi accompagnate da crollo ovvero come mai a partire da regimi politici simili (oligarchie competitive tradizionali) in alcuni paesi si abbia il passaggio con successo a democrazie di massa (che resistono anche ai colpi della crisi economica della fine degli anni venti in Europa), mentre in altri vi sia crisi, crollo e instaurazione di regimi non democratici; e perché si abbiano crisi senza caduta del regime, ancora in Europa occidentale negli anni settanta.

Crisi da sovraccarico

▶ Gli autori che si sono occupati della governabilità e del sovraccarico delle domande forniscono alcune spiegazioni generali (vedi sopra). Tali fattori esplicativi, in definitiva, fanno riferimento a: **trasformazioni culturali** tali che il senso stesso dell'autorità, ai diversi livelli – e, quindi, anche a quello politico – ne esce indebolito; **mutamenti sociali** profondi nella direzione di una complessità maggiore e di una crescente frammentazione degli interessi da parte di quei gruppi per i quali ora è più facile organizzarsi e mobilitarsi. Il fatto stesso che certi valori democratici di giustizia e di eguaglianza siano largamente condivisi ed accettati rende molto difficile la selezione delle domande e impossibile soddisfarle tutte.

Queste analisi fanno dell'*inflazione* una conseguenza costante e, sotto certi aspetti, insuperabile di quelle crisi, proprio per l'impossibilità di ridurre la distribuzione delle risorse attraverso un mutamento della politica-economica. Ma la fine del decennio settanta e l'inizio del successivo hanno visto in tutti i paesi occidentali una diminuzione drastica dei tassi di inflazione, pur accompagnata da un aumento altrettanto netto della disoccupazione. Dunque, non vi era nessuna «necessità» insuperabile in quell'andamento economico, ma sono state necessarie una modificazione delle aspettative e una reazione dei governi per superare la crisi delle economie occidentali intervenute nei primi anni settanta. Altre e più specifiche spiegazioni sono rintracciabili non solo guardando alle diversità tra aree geopolitiche (Europa occidentale, Stati Uniti, Giappone), ma anche tra paesi all'interno delle stesse aree, più esattamente nell'ambito europeo.

Queste spiegazioni si possono considerare relativamente soddisfacenti rispetto alla domanda «perché crisi?», non lo sono affatto rispetto alla domanda **«perché crisi senza crollo?»**. A questo proposito si devono richiamare i seguenti fattori che rendono più improbabile il crollo: il grado di consolidamento raggiunto dalle istituzioni democratiche (quali partiti, sindacati e strutture d'autorità); il controllo delle risorse pubbliche da parte delle diverse agenzie governative e l'enorme espansione dei gruppi sociali il cui reddito o altri benefici collaterali (le istituzioni del welfare) dipendono dal regime democratico; l'assenza di alternative politiche anti o non democratiche: l'insoddisfazione al massimo prende la forma di lotta per l'allargamento dei diritti civili o per la conservazione dell'ambiente ovvero si trasforma in indifferenza, passività, distacco dalla politica; la situazione internazionale nell'Europa occidentale caratterizzata dai legami con gli Stati Uniti attraverso la Nato e tra gli stessi paesi europei con la Cee.

Rispetto, poi, alla crisi e al crollo democratico in aree diverse, l'analisi delle condizioni generali della democrazia proposte nel capitolo 4 (par. 4) suggerisce gli aspetti che rimangono essenziali. In aggiunta si può sottolineare che le spiegazioni principali riguardano le trasformazioni socioeconomiche che hanno caratterizzato le diverse aree e i diversi paesi in tempi anche distanti tra loro: ad esempio, gli anni venti e trenta per quel che riguarda l'Europa occidentale, e il periodo dal secondo dopoguerra in poi per quanto attiene ai diversi paesi dell'area latino-americana.

2. L'instaurazione democratica

La dinamica di un regime democratico è racchiusa in cinque diversi processi: **transizione, instaurazione, consolidamento, stabilità, crisi**. Circa il primo si è cominciato a dire nel capitolo 5 (cfr. par. 7). Del secondo si è presentata nel capitolo 4 (cfr. par. 5) la situazione in cui per la prima volta viene instaurata la democrazia di massa: l'importanza e l'influenza di tale «prima volta» non ha bisogno di essere ribadita. La crisi è stata appena analizzata. A questo punto, si deve cercare di indicare quali siano gli aspetti più rilevanti non solo della transizione, ma soprattutto di instaurazione, consolidamento e stabilità.

La transizione democratica

• Nella sua fase iniziale il processo instaurativo si può sovrapporre alla **transizione**. Con tale termine si intende, in senso stretto, *il periodo ambiguo ed intermedio in cui il regime ha abbandonato alcuni caratteri determinanti del precedente assetto istituzionale senza avere acquisito tutti i caratteri del nuovo regime che sarà instaurato*. Si configura così un *periodo di fluidità istituzionale* nel quale ancora si fronteggiano le diverse soluzioni politiche sostenute dagli attori presenti in campo. Poiché in numerosi casi successivi alla prima democratizzazione il regime di «partenza» è un regime autoritario, la transizione inizia quando cominciano ad essere riconosciuti i diritti civili e politici alla base di ogni assetto democratico. Può considerarsi conclusa quando risulta evidente la direzione democratica presa dalla transizione, quando cioè emerge chiaramente la possibilità concreta di instaurare una democrazia. Tale realtà viene consacrata con le prime *elezioni libere, competitive* e *corrette*, tenute nel paese, ma talora già prima di quelle elezioni può essere evidente la svolta democratica.

In ogni modo, è opportuno distinguere anche tra *liberalizzazione* e *instaurazione democratica*. Con il primo termine si intende il processo di concessione dall'alto di maggiori diritti politici e civili, mai ampi e completi, ma tali da consentire l'organizzazione controllata della società civile a livello sia di élite sia di massa. Si può configurare in sostanza un ibrido istituzionale che dovrebbe consentire di superare la crisi del regime autoritario – spesso militare – allargandone la base di sostegno sociale, senza «civilizzarlo» completamente. Per avere una qualche probabilità di successo, un tale ibrido politico deve poter contare non solo sull'appoggio delle élite istituzionali, politiche e sociali, ma anche sul mantenimento di una limitata partecipazione a livello di massa (ovvero sulla capacità di repressione o di dissuasione alla partecipazione ancora da parte dell'élite governativa), oltre che sulla scarsa forza di attrazione del modello democratico sulla cultura politica del paese, anche e soprattutto a livello di élite. La liberalizzazione rientra sostanzialmente nella fase di transizione.

Il processo di instaurazione democratica

▶ Con **instaurazione democratica** vera e propria si intende un processo diverso, alternativo o eventualmente successivo alla liberalizzazione. Tale processo comporta un allargamento completo e un riconoscimento reale dei diritti civili e politici; la civilizzazione completa della società, cioè il ritorno dei militari nelle caserme con la loro conseguente neutralità politica e subordinazione ai poteri civili liberamente eletti; l'emergere di un sistema partitico, ma anche di organizzazioni collettive degli interessi, quali i sindacati e gli altri gruppi; l'elaborazione o, comunque, l'adozione delle principali procedure e istituzioni democratiche che caratterizzeranno quel regime, come la legge elettorale o la fissazione dei rapporti legislativo/esecutivo o, ancora, altri aspetti rilevanti per il funzionamento del regime.

L'instaurazione democratica è completata quando termina la costruzione delle principali strutture del regime. Le due domande centrali per capire le instaurazioni democratiche riguardano le *modalità* con cui si producono e le *ragioni* per le quali si producono in quel modo. Le dimensioni e relative sottodimensioni che descriveremo più avanti si basano sull'osservazione empirica dei diversi casi di instaurazione effettivamente accaduti nelle due aree qui privilegiate, Europa occidentale e America Latina.

2.1. Attori e caratteri dell'instaurazione democratica

▶ Tralasciando due aspetti molto importanti, ma più ovvi, quali *durata* e *ruolo della violenza*, si può considerare subito l'elemento centrale dell'instaurazione, quello che riguarda gli **attori**. È opportuno, al proposito, 1) distinguere subito tra **attori interni** al precedente regime non democratico, cioè sostenitori dello stesso, e **attori esterni** ad esso, tra i quali vi possono essere **attori internazionali**; 2) tenere ferma la distinzione fra *transizione*, e attori protagonisti di quella, e *instaurazione*, che può essere caratterizzata e condotta da attori in parte diversi. Infatti, è possibile che la transizione (e la caduta del precedente regime) sia provocata da *attori esterni*, ma l'instaurazione abbia come protagonisti *attori interni* ovvero in parte gli uni e in parte gli altri. Il *fattore internazionale* conta anche in quanto può avere effetto sugli attori interni al regime autoritario preesistente spingendoli ad iniziare la transizione e, poi, eventualmente, l'instaurazione.

Attori coinvolti nell'instaurazione democratica

Gli *attori istituzionali interni* sono l'esercito, l'élite di governo, l'alta burocrazia del regime autoritario e, più in generale, le forze politiche autoritarie che per diversi motivi sono indotte ad intraprendere e cercare di pilotare l'instaurazione. L'iniziativa di *attori istituzionali* con un ruolo centrale nel precedente regime è assai frequente nelle transizioni e nelle fasi iniziali delle diverse instaurazioni. Infatti, nelle loro mani è il monopolio delle risorse coercitive e le opportunità che detiene chi controlla gli organi di governo. Nel prosieguo del processo instaurativo non sempre, però, tali forze – ad esempio, la monarchia – riescono a mantenere il controllo del mutamento.

• È utile, poi, distinguere fra le transizioni e instaurazioni condotte da *attori interni governativi* e quelle condotte da *attori interni non governativi*, quali – ad esempio – una parte dei militari non presenti nelle sedi governative autoritarie ovvero le forze politiche che hanno prima sostenuto il regime autoritario e successivamente se ne sono allontanate.

• Abbastanza frequente è anche il caso in cui tra gli **attori moderati**, governativi o non, del regime autoritario e una **parte dell'opposizione** si salda un interesse effettivo al cambiamento. Entrambi i gruppi conducono il processo con gli inevitabili problemi che sorgono tra di essi e, rispettivamente, con le altre forze autoritarie e con l'opposizione più estrema. Il saldarsi di questa alleanza può porre le condizioni della transizione, prima, e dell'instaurazione, poi. Successivamente, però, a instaurazione iniziata e dopo le prime elezioni, anche la componente che viene dal regime autoritario precedente dovrà rientrare nella logica democratica e ottenere rappresentanza attraverso i meccanismi elettorali propri del nuovo regime.

• Molto rara è invece un'ultima ipotesi, quella in cui le **forze politiche all'opposizione** nel periodo autoritario diventano le *protagoniste* del muta-

mento. Se l'opposizione è protagonista della transizione, allora solitamente è un'opposizione armata e l'esito di quel processo non è democratico. Se non si tratta di un'opposizione in grado di avere un proprio potenziale coercitivo, allora il suo ruolo sembra piuttosto essere quello di pressione e minaccia, spesso efficace ed importante, ma raramente è in grado di prendere l'iniziativa.

• Al di là delle possibilità appena delineate, si possono avere anche combinazioni di esse. Ma probabilmente l'ulteriore combinazione più interessante è quella tra **attori internazionali** e **opposizione** sia ai fini della transizione che durante l'instaurazione [cfr. Przeworski 1986; O'Donnell e Schmitter 1986].

• Quale che ne sia il ruolo nell'instaurazione la posizione dei **militari** è rilevante in questo processo per motivi facilmente comprensibili: i militari detengono il monopolio dell'arena coercitiva. Sotto questo profilo, i casi più semplici – ad esempio, quello italiano, greco o argentino – sono quelli dei militari sconfitti in guerra, profondamente divisi al loro interno o addirittura con una struttura disorganizzata e allo sbando. I casi più difficili – ad esempio, quello spagnolo o brasiliano – sono quelli in cui l'esercito rimane integro e intatto durante il cambiamento, anche sul piano dello status e del prestigio sociale. La possibile neutralità passiva iniziale può diventare politicizzazione, anche solo parziale, in funzione contraria al regime democratico. Anche se i militari sostengono il regime democratico, essi rimangono potenzialmente pericolosi: possono sempre decidere di tentare di mantenere un controllo parziale sul potere politico, soprattutto dopo il ripetersi continuo di crisi.

La coalizione fondante il regime

Un altro elemento centrale per il processo di instaurazione è la **formazione della coalizione fondante il regime**. Tale coalizione scaturisce dall'incontro degli interessi diversi e dalle scelte simili dei diversi attori politici e sociopolitici attivi durante la transizione. Qui il termine «coalizione» viene usato in senso ampio in quanto l'accordo che ne sta alla base può essere solo tacito, implicito, accettato di fatto, o addirittura subito da alcune forze politiche.

▶ L'instaurazione ha tanto maggiori probabilità di successo, e parallelamente crescono le possibilità di consolidamento, quanto più *ampia* è la **coalizione fondante**, cioè quanto più vi partecipano tutte le forze presenti e politicamente attive nel paese. La coalizione può anche concludere accordi o «patti» che, secondo Schmitter [1984, 366],

> tendono a ridurre inizialmente competitività e conflitto; cercano di controllare l'agenda di problemi sostantivi da affrontare; producono una distorsione del principio democratico di uguaglianza dei cittadini; modificano in prospettiva i rapporti di potere; mettono in moto processi politici nuovi; e alla fine possono dare esiti diversi, anche ben distanti dalle intenzioni dei promotori.

Si può aggiungere che l'accordo, anche implicito, è prima di tutto il riconoscimento della possibilità e legittimità di posizioni politiche (e ideologiche) diverse; è la sede in cui si chiedono e si danno quegli impegni di risoluzione pacifica dei conflitti [Dahl 1971] che sono al cuore del *compromesso democratico*. L'accordo che si fissa, anzitutto, nelle *norme elettorali* può avere un grado diverso di formalizzazione a seconda che vi sia o no un processo costituzionale più o meno lungo, ampio, articolato, cui prendano parte le diverse forze politiche e che si concluda in una Carta accettata da tutti. Sia la Carta fondamentale sia altre sedi meno formalizzate sono l'occasione per stipulare il compromesso istituzionale, ma anche per enunciare una serie di valori, più o meno ambigui ed articolati, nei quali i diversi attori si riconoscono. Poi, la sede più formale – il **processo costituente** – oppure altre sedi meno ufficiali possono essere l'occasione per raggiungere un consenso su aspetti politici sostantivi riguardanti composizioni parziali del conflitto di classe, *sub specie* di determinate politiche economiche (monetarie, salariali, fiscali), o composizioni del conflitto centro-periferia nelle varie forme assumibili dagli autonomismi regionali.

Il processo costituente

• Si hanno, poi, altri elementi qualificanti dell'instaurazione tra loro strettamente legati. Primo, è necessario vedere se e quali forze politiche siano più o meno presenti e organizzate quando inizia la transizione e, poi, l'instaurazione. Se il conflitto di classe, ovvero il conflitto destra-sinistra, è la divisione politica maggiormente rilevante e prevalente sulle altre, occorre vedere se e quali attori collocabili in quello spettro politico siano presenti e attivi come protagonisti o partner degli accordi menzionati. Vi può essere, infatti, il caso in cui sono presenti e organizzati attori di sinistra, ma non attori di destra, o il contrario, ma può esservi anche la presenza degli uni e degli altri. Dal punto di vista del successo dell'instaurazione e del consolidamento l'ultima eventualità è quella più favorevole.

• Secondo, durante il processo in analisi, le **élite svolgono il ruolo centrale**: quelle del vecchio regime, quelle prima all'opposizione, e le nuove élite che fanno il loro ingresso nella arena politica. Il «gioco», comunque, è ristretto nelle mani di pochi leader le cui scelte contano enormemente per il futuro del paese. Spesso, però, nella fase della transizione e in quella iniziale dell'instaurazione o nella fase successiva vi è un grado, più o meno esteso ed intenso, di *partecipazione di massa*. La partecipazione si manifesta nelle forme classiche delle dimostrazioni, degli scioperi, o anche, talora, in manifestazioni di violenza collettiva, quali tumulti e simili. Attraverso queste manifestazioni è relativamente semplice misurare gli andamenti a parabola o ad onde, più o meno lunghe, della partecipazione. La partecipazione di massa significa la possibilità di mettere in campo risorse di pressione e influenza che saranno usate dagli attori di élite nel confronto-scontro che, latente o manifesto, si mantiene durante l'instaurazione anche a dispetto di accordi già in essere. La preparazione della campagna per le prime elezioni è la migliore occasione per quelle dimostrazioni di forza, soprattutto laddove non siano ancora chiarite le dimensioni reali del sostegno agli uni o agli altri attori in campo.

Ruolo delle élite

L'ultimo elemento che caratterizza le diverse modalità di instaurazione è la **continuità/discontinuità**, sotto il profilo normativo e del personale, delle strutture amministrative e giudiziarie del nuovo regime. Strettamente

Continuità/discontinuità nel nuovo regime

connesso con il modo in cui avviene la crisi e la trasformazione del regime e con le modalità della transizione, tale elemento è di notevole rilevanza. Riguarda il problema delle epurazioni soprattutto ai livelli più alti del corpo amministrativo e giudiziario, ma anche degli stessi apparati repressivi quali i servizi segreti o la polizia o, ancora, dei militari. L'intento è ovviamente collocare nei ruoli chiave del regime personale maggiormente leale verso il nuovo assetto istituzionale. Il problema in primo piano è quello della **legittimazione del regime**. È un problema particolarmente spinoso: da una parte, una maggiore continuità del tipo appena indicato può rendere più facile e indolore l'accettazione del nuovo regime da parte di tutto il personale presente anche nel precedente quadro istituzionale e di una sezione almeno degli strati sociali ad esso legati; dall'altra parte, una maggiore discontinuità, anche sul piano normativo, rende più facilmente legittime le nuove istituzioni per gli strati sociali legati alla ex opposizione e, comunque, esclusi dal regime precedente. La soluzione preferita è, molto spesso, una non-soluzione, ovvero un contemperamento delle due esigenze oppure il mantenimento della continuità. L'altra soluzione, la discontinuità, è più rara e si trova ovviamente solo in caso di cambiamento con forti rotture rispetto al passato.

2.2. Esiti dell'instaurazione democratica

Resta che il problema maggiore è come spiegare le **variazioni nei risultati** del processo di instaurazione [cfr. anche Huntington 1993]. Indichiamo qui alcuni fattori esplicativi preminenti.

Tradizioni politiche

• Innanzi tutto, occorre menzionare le **tradizioni politiche** del paese con riferimento a due aspetti più specifici. Il primo è dato dalla *presenza o assenza di una tradizione monarchica*, che pone, in caso positivo, il problema istituzionale monarchia-repubblica. Più importante è il secondo aspetto collocabile ancora sotto l'etichetta «tradizioni politiche»: e cioè se nel paese vi sono state *esperienze conflittuali e violente*, magari estreme come è il caso di una guerra civile, rimaste nella memoria collettiva e condizionanti in senso moderato il comportamento delle élite della futura democrazia. Il ricordo dei costi umani di quella esperienza non potrà che favorire moderazione e disponibilità al compromesso. Precedenti esperienze di conflittualità violenta e coinvolgimento a livello di massa, anche se non portate agli estremi della guerra civile, possono avere un ulteriore effetto moderatore ove si siano potute, poi, valutare appieno le conseguenze almeno altrettanto negative del periodo autoritario, che abbia fatto seguito a quella esacerbata conflittualità. Spagna e Cile sono i due esempi emblematici al proposito.

• L'esistenza e il grado di affermazione di una precedente **politica democratica di massa** sono fattori così rilevanti che meriterebbero da soli un'analisi a parte. Ove tale precedente esperienza fosse stata consistente e relativamente duratura, la nuova instaurazione dovrebbe essere chiamata *ridemocratizzazione*. Dovrebbe essere usato un termine specifico per indicare che in paesi come la Germania negli anni venti, la Spagna negli anni trenta, la stessa Italia nei primi anni venti vi è già stata una liberal-democrazia di massa caratterizzata da libertà civili, suffragio universale maschile, partiti di massa più o meno capillarmente organizzati, sindacati e altre associazioni di categoria. In altre parole, in quei paesi e in altri vi è stata una realtà di *politicizzazione collettiva* con diversa durata ed intensità; di partecipazione alle scelte elettorali e politiche, più in generale, al livello locale e nazionale; di difesa dei propri interessi attraverso organizzazioni di categoria. Si sono creati processi di identificazione partitica, spesso tanto più forti in quanto ideologicamente connotati. Tale esperienza influisce sul nuovo assetto democratico attraverso meccanismi di trasmissione della cosiddetta «memoria storica», ovvero meccanismi di socializzazione politica tradottisi in continuità nella leadership partitica, nell'organizzazione dei partiti, nelle aree di forza elettorali; o, ancora, nella continuità di tutte le altre organizzazioni collettive che contraddistinguono le democrazie di massa.

Livello di politicizzazione collettiva

• Una più accurata valutazione di tale politicizzazione è possibile se si considerano due variabili intervenienti: **durata** e **tipo di esperienza autoritaria**. Il tempo trascorso dalla precedente esperienza democratica e il tipo di autoritarismo immediatamente successivo rendono più o meno forte l'influenza dell'eredità di quell'esperienza di politica democratica di massa. Essa è più rilevante per il nuovo regime se è durata più a lungo e se è stata più capillare e diffusa e, contemporaneamente, quanto più breve è stata la parentesi autoritaria e meno «forte» il regime autoritario. L'influenza della passata esperienza democratica di massa può essere vista meglio in due distinte direzioni: 1) le *istituzioni rappresentative* che emergono; 2) i *partiti* e il *sistema partitico* che si forma.

Durata e tipo di esperienza autoritaria

– Sul primo punto, l'ipotesi è che le *scelte istituzionali* operate all'inizio della nuova instaurazione sono in parte spiegate o dalla riproposizione delle vecchie istituzioni o, al contrario, dalla reazione al ricordo dei difetti e dei fallimenti delle istituzioni democratiche precedenti, anche in termini di miti e propaganda del successivo regime autoritario, rimasta nelle coscienze e nelle menti dei nuovi leader. L'esempio tedesco è il più appropriato in termini di reazione ai problemi riscontrati nella Germania di Weimar.

– Quanto ai *partiti* e al *sistema partitico*, una parte della nuova élite democratica è formata da vecchi leader del periodo precedente, magari per anni in carcere, in esilio e, comunque, all'opposizione. Inoltre, vi sarà ancora il ricordo dei partiti, dei loro giornali; vi saranno residue identificazioni magari trasmesse da padre in figlio. Sicché nel vuoto politico, più o meno completo ed improvviso, che succede al crollo o cambiamento del regime autoritario e nei nuovi spazi creati dalle libertà civili raggiunte, sarà naturale la ricreazione dei vecchi partiti, alcuni dei quali sopravvissuti in clandestinità al periodo autoritario. La ricostituzione di partiti con gli stessi nomi, magari in parte con gli stessi leader, gli stessi centri di forza elettorale non significa, però, formazione degli stessi sistemi partitici. Le due variabili intervenienti sopra citate (*durata* e *tipo di esperienza autoritaria*) sono assai rilevanti. Ben difficilmente l'esperienza autoritaria passa senza lasciare tracce profonde in questo campo: molto

spesso l'eventuale intervento militare o, comunque, la soluzione autoritaria è venuta proprio in chiave antipartitica, ed è stata accompagnata da una propaganda continua e martellante in tal senso. La stessa lezione proveniente dalla crisi e dal crollo del precedente regime democratico contribuisce a moderare le rinnovate forze politiche. Infine, altri elementi, quali i diversi problemi sostantivi o le profonde trasformazioni socioeconomiche intercorse, fanno sì che il sistema partitico e i rapporti di forza tra i vari partiti siano diversi.

Precedente tipo di regime non democratico

• L'influenza e l'importanza del **tipo di regime non democratico precedente** sono ovvie. Nel caso di un precedente regime autoritario, le due variabili maggiormente rilevanti e tra loro connesse sono: *il grado in cui un regime autoritario mobilita, organizza, controlla la società civile e le forme manipolate di partecipazione e il grado in cui il regime riesce a disarticolare la stessa struttura sociale e a distruggere precedenti identificazioni sociali e politiche.*

– Rispetto al primo elemento: il *partito unico* con le sue diverse articolazioni è il principale veicolo di partecipazione. Attraverso processi di socializzazione o risocializzazione si creano fedeltà potenzialmente durature che si sovrappongono all'eventuale esperienza democratica ancora precedente e che possono sopravvivere nella nuova realtà, parimenti democratica.

– Riguardo al secondo elemento, la disarticolazione della società civile e la distruzione delle identificazioni politiche e delle stesse identificazioni sociali prima esistenti, il regime autoritario raggiunge tale risultato sia per mezzo di strutture di mobilitazione totalizzanti, come il partito unico, sia attraverso una sistematica, organizzata opera di repressione e distruzione degli oppositori, attivi o passivi, reali o potenziali. Questo elemento diventa successivamente rilevante per l'instaurazione perché rende più difficili, lente, problematiche sia l'attivazione della società civile, nel vuoto che si crea all'indomani del crollo autoritario, sia la creazione di nuove identità sociali e politiche. Può lasciare, in altre parole, per un tempo più o meno lungo una società civile debole, poco organizzata, poco solidale e poco coesa.

• Circa l'importanza della **durata del regime autoritario**, come aspetto rilevante dell'analisi, qui ci si può limitare solo a ricordarla in riferimento all'insieme di effetti che il semplice passaggio del tempo comporta.

• Le ragioni della *caduta* o del cambiamento, più o meno graduale, del regime autoritario precedente costituiscono un'altra macro-variabile assai importante per capire, poi, l'instaurazione democratica ed anche i problemi sostantivi che il nuovo regime può avere. Si possono enumerare i *motivi più ricorrenti di quella caduta* o cambiamento: la sconfitta militare, da sola o associata a disastrosi fallimenti economici; profonde trasformazioni socioeconomiche, che nel lungo periodo hanno modificato sostanzialmente la base sociale del regime autoritario; infine, la divisione della coalizione dominante che sostiene il regime in seguito a sopravvenute divergenze circa le politiche economiche da realizzare o, più banalmente, per l'incapacità di raggiungere un accordo sulla successione nei ruoli chiave del regime (cfr. cap. 5, par. 8). Difficilmente il successo e la prosperità

a livello economico possono essere all'origine della crisi autoritaria in un regime autoritario consolidato. In regimi invece non consolidati, come in molti casi latino-americani, anche il successo economico può creare i presupposti per il cambiamento, molto spesso pilotato proprio dagli attori istituzionali interni o da un'alleanza tra attori interni moderati e opposizione moderata.

Grado di organizzazione delle opposizioni

• Si deve considerare anche il **grado di organizzazione dell'opposizione** durante il regime autoritario. Un'opposizione democratica più o meno organizzata e presente nell'ultima fase autoritaria costituisce un'enorme differenza per l'instaurazione. Quando esiste ed è organizzata, i partiti che formano quell'opposizione potranno immediatamente occupare lo spazio politico creato dalla liberalizzazione propria delle fasi iniziali di transizione ed instaurazione. Ciò comporta la possibilità di influire sin dall'inizio sulle scelte principali assunte dagli organi provvisori di governo, sia che si tratti di scelte sostantive su problemi urgenti lasciati irrisolti dal regime autoritario, sia che siano scelte in grado di determinare i futuri assetti istituzionali della democrazia *condenda*. Comunque, il grado preesistente di organizzazione dell'opposizione può condizionare tutta la dinamica dell'instaurazione: dagli attori che ne sono protagonisti agli accordi che si raggiungono, allo spettro delle forze politiche che emergono, alla sollecitazione di una maggiore o minore partecipazione.

• L'ultimo fattore qui considerato, le **modalità della transizione**, è così strettamente legato all'instaurazione da non potersi spesso stabilire neanche una distinzione chiara tra le modalità dell'una e dell'altra. Anche qui vanno visti il grado di continuità, la partecipazione, il ricorso alla violenza, la durata.

Mentre sugli altri aspetti non vi è molto da aggiungere a quanto già detto a proposito dell'instaurazione, qualche osservazione a parte merita la **continuità/discontinuità della transizione**. Con il secondo termine (*discontinuità*) si intende un cambiamento operato attraverso una rottura delle regole del regime. È un atto precisamente individuabile in seguito al quale il regime crolla e inizia la transizione: un colpo di stato, un passaggio del governo nelle mani dei civili, o altri eventi simili. Se vi è stato un vero e proprio conflitto, non necessariamente violento, per abbattere il vecchio regime, anche questo solo fatto ha creato delle solidarietà che successivamente renderanno più semplice la nascita di accordi e tutto il periodo dell'instaurazione democratica. Il primo termine (*continuità*) denota l'ipotesi in cui il regime autoritario comincia a cambiare gradualmente seguendo le stesse regole previste da quel regime per il suo mutamento interno. Fino a un certo punto, si rimane coerenti con le istituzioni del vecchio regime. Poi, quelle regole sono strumentalizzate ovvero «tradite» per raggiungere un obiettivo diverso da quello per cui erano state create. La condizione principale del mutamento continuo è che l'*élite governante* del regime autoritario svolga un ruolo centrale nella transizione. Tale élite dirige la transizione e si serve delle vecchie norme, da una parte, per poter procedere a un cambiamento controllato – che potrebbe non portare necessariamente a una democrazia, almeno nel progetto di quella élite – e, dall'altra, per poter legittimare meglio e più facilmente il processo di

Continuità/ discontinuità della transizione

trasformazione presso i settori sociali legati al vecchio regime; quei settori sarebbero meno impauriti del cambiamento e, quindi, più facilmente disposti ad assecondarlo ed accettarlo.

La risposta alla domanda circa le ragioni per cui una tale élite dovrebbe decidere per il cambiamento rischiando anche l'*harakiri* è simile a quella che si dava a proposito della prima democratizzazione (cfr. cap. 4): una parte dell'élite governante percepisce, per diversi motivi, che non può bloccare il cambiamento se non impiegando risorse coercitive in misura tale che non può o vuole adoperare; ovvero ritiene che le convenga addirittura assecondare il cambiamento, potendo così disfarsi della componente più retriva e reazionaria della coalizione autoritaria. In ogni modo, sconta l'azione dell'opposizione, la sua forza, la sua capacità mobilitativa. Reagisce pilotando la trasformazione in modo da poterla controllare, da ottenere l'appoggio dell'opposizione moderata, isolare quella più estremista ed evitare i pericoli insiti in uno scontro frontale.

3. Il consolidamento

Il processo di consolidamento democratico

► *Il* **consolidamento democratico** *è il processo di definizione nei suoi caratteri essenziali e di adattamento in quelli secondari delle diverse strutture e norme democratiche, innescato anche dal trascorrere del tempo* [Morlino 1986]. Il tempo può portare a crisi, rotture, cambiamenti, ma se vi è definizione-adattamento si ha consolidamento. Definizione e adattamento non significano o comportano necessariamente rigidità, ma solo fissazione di istituti e procedure propri di un certo regime democratico.

Instaurazione e consolidamento non sono fenomeni che si susseguono con necessaria unilinearità. L'instaurazione può sfociare nel consolidamento, ma anche in un cambiamento di direzione nell'ambito del processo instaurativo o in una nuova crisi del sistema politico. Il consolidamento è, dunque, uno dei possibili processi che si innescano al termine dell'instaurazione. È, però, anche un «esito» assai rilevante: molte crisi e crolli in paesi europei tra le due guerre o nel continente latino-americano si spiegano, in prima battuta, come incapacità del regime democratico di consolidarsi. In ogni modo, lo stesso termine «esito» – consolidamento come esito dell'instaurazione – va usato con cautela, in quanto fa supporre che il consolidamento inizi appena terminata l'instaurazione. È così solo nel senso che il consolidamento inizia quando ciascuna delle nuove istituzioni e norme del sistema vengono create, o ripristinate, e cominciano a funzionare. Ad esempio, se viene approvata una nuova costituzione o si struttura il nuovo sistema partitico, l'instaurazione termina, rispettivamente, con l'approvazione della Carta fondamentale e l'emergere del sistema partitico dopo le elezioni, mentre il consolidamento può iniziare immediatamente dopo.

Il consolidamento è un processo composito e variegato. Può specificarsi, cioè, nella fissazione di prassi, di comportamenti politici ripetuti nel tempo; può consistere anche in un'ulteriore articolazione delle diverse strutture democratiche; può essere caratterizzato da adattamento

progressivo delle istituzioni alle realtà in cambiamento nei limiti della Carta costituzionale e delle altre leggi fondamentali dell'ordinamento democratico di un dato paese; può comportare l'acquisizione di identità e un notevole grado di autonomia di alcune istituzioni anche rispetto alla società civile; può consistere in un ampliamento del sostegno alle diverse istituzioni democratiche. In altri termini, il processo può svolgersi secondo modalità molto diverse. Tuttavia, resta contraddistinto da due sub-processi di fondo, la *legittimazione* e l'*ancoraggio*.

3.1. La legittimazione

La progressiva più ampia legittimazione ovvero l'accettazione e il sostegno delle strutture del regime da parte della società, ma anche delle élite partitiche di vertice e intermedie, è un aspetto essenziale del rafforzamento delle istituzioni in quanto porta al consolidamento del regime, in senso stretto. La legittimazione si sviluppa a livello di élite e di massa in alcuni ambiti precisi, di cui qui si ricordano i principali.

Compromesso democratico

- Il primo ambito a cui tutti gli altri possono essere collegati, riguarda **la «messa in opera» e il mantenimento del compromesso democratico**, ovvero il modo in cui viene accresciuta o mantenuta e ricreata la legittimazione democratica. L'instaurazione può essere in qualche caso persino il risultato di eventi casuali. Al contrario, per il consolidamento è essenziale che quell'accordo-compromesso alla base del regime democratico (cfr. cap. 4, par. 1) sia mantenuto e rafforzato, che il riconoscimento dell'opposizione e dell'eguaglianza politica diventi consapevole non solo tra le élite, che ci sia una forte convinzione sulla necessità della cooperazione tra quelle élite, politiche e non. In tutti i paesi in cui vi è stato un qualche consolidamento, per quanto limitato e parziale, questo è avvenuto; e, innanzi tutto, le élite partitiche fautrici del compromesso hanno mantenuto almeno la maggioranza elettorale.

Rispetto della legalità

- Il secondo ambito, strettamente collegato al primo, riguarda il **rispetto della legalità**, come capacità delle élite di governo e dei propri apparati di porsi come garanti del rispetto delle leggi e delle decisioni assunte e, soprattutto, come disponibilità-accettazione della legge da parte della società. Proprio questo elemento, infatti, consente l'attivazione e, poi, il funzionamento concreto del compromesso democratico in quanto dà un quadro relativamente definito di «certezza del diritto».

Neutralità dei militari

- Il terzo ambito riguarda la **neutralità o neutralizzazione dei militari**. Il consolidamento è possibile solo se tale problema è già risolto o se hanno successo politiche che portano a soluzione quel problema. Più esattamente, in alcuni paesi il problema è superato già nella fase di transizione in quanto la struttura militare è stata distrutta o addirittura non esiste. In altri casi, le basi di soluzione del problema nei riguardi di una struttura notevolmente delegittimata vengono poste durante l'instaurazione, con nomine, sostituzioni e purghe nel personale militare o anche processi penali. In tutti gli altri casi, anche se durante il consolidamento possono essere tentati colpi di stato, i leader al governo mettono in esse-

re politiche che soddisfano gli interessi corporativi dei militari (migliori condizioni di stipendio, ammodernamento degli armamenti e altro) e, in ogni modo, evitano di entrare nel merito di aspetti interni all'istituzione, quali promozioni o pensionamenti. Il pieno successo del consolidamento comporta che le élite civili inneschino una strategia che induca i militari ad accettare il nuovo assetto politico e, poi, a restare definitivamente nelle caserme.

• Un quarto ambito *non* è costituito da fattori economici o sociali di qualche tipo. Ancora l'esame dei consolidamenti passati mostra una notevole diversità di tali fattori da paese a paese, sì da rendere improponibile qualsiasi analisi che proceda in questa direzione. Tuttavia, elementi di tale fatta «cacciati dalla porta» rientrano in parte «dalla finestra». In tutti i consolidamenti, pur in presenza di ampi settori pubblici, molto importanti anche per questo processo, i **gruppi imprenditoriali privati**, più o meno organizzati, sviluppano un qualche grado d'accettazione delle istituzioni *se vedono garantiti pienamente i loro interessi* o, meglio, hanno un'ampia opportunità di proteggere quegli interessi sia direttamente nei riguardi degli organismi esecutivi e legislativi, in alcuni casi ampiamente «penetrati» da tali gruppi, sia indirettamente attraverso alcuni partiti e leader partitici [Mattina 1991].

3.2. Le ancore del consolidamento

L'altra dimensione del consolidamento riguarda l'emergere e lo sviluppo delle **ancore**, cioè delle strutture istituzionali che sono il cuore effettivo di questo processo in quanto consentono di giungere a un qualche risultato anche in presenza di una legittimità ridotta, cioè di un limitato insieme di atteggiamenti positivi verso il regime considerato meritevole di sostegno [Morlino 1980, 148].

► Come evidenziato empiricamente in riferimento ai quattro paesi del Sud Europa, la **teoria dell'ancoraggio** mostra l'esistenza e l'azione di *quattro ancore nel processo di consolidamento*:

Le quattro ancore del processo di consolidamento

1) le organizzazioni partitiche, ma anche in qualche modo il sistema partitico che lascia poco spazio per trasformazioni e cambiamenti sostanziali; 2) il condizionamento da parte dei partiti delle associazioni di interesse e, più in generale, dei gruppi di interesse, quali le associazioni imprenditoriali o cooperative, i sindacati o ancora gruppi specifici che si attivano per proteggersi e realizzare meglio i propri obiettivi; 3) i rapporti clientelari che hanno tenuto per decenni in diverse regioni non solo del Sud Europa gli individui legati a certi assetti partitici ed istituzionali che garantivano l'erogazione delle risorse pubbliche su base personalistica; 4) assetti neo-corporativi (cfr. cap. 8) che attraverso accordi triangolari (imprenditori-governo-sindacati) e il controllo degli affiliati da parte delle associazioni consentono anch'essi la stabilizzazione del regime democratico [Morlino 1998].

L'ipotesi centrale della **teoria dell'ancoraggio** è che *quanto minore è la legittimità goduta da un certo assetto democratico tanto più forti e sviluppate devono essere una o più ancore, in una o più delle loro diverse forme; e, al contrario, se esiste o si sviluppa gradualmente un'ampia legittimazione allora le ancore possono rimanere deboli e non sono essenziali al consolidamento*. Si può aggiungere a proposito che in ogni caso le ancore che si stabilizzano rimangono importanti per capire quale democrazia effettivamente vi sia in un certo paese. La teoria dell'ancoraggio, infine, può mostrare bene anche i meccanismi di crisi nel senso che dietro la crisi, quale è stata descritta all'inizio di questo capitolo, vi è un progressivo o più o meno rapido disancoraggio ovvero la mancata formazione di ancore.

3.3. La stabilità

Se ha successo il consolidamento, il regime democratico diventa stabile. L'esito del consolidamento debole è l'*instabilità*. Dunque, il concetto da definire a questo punto è la **stabilità**. Con questo termine si intende la ragionevolmente *prevedibile capacità di durata del regime democratico*. La stabilità comporta condizioni più cogenti e positive in termini di: istituzionalizzazione raggiunta (razionalizzazione e organizzazione delle strutture politiche); legittimità (credenza diffusa nel fatto che un certo regime politico sia meritevole di sostegno, più o meno attivo); efficacia decisionale (capacità di prendere ed eseguire le decisioni a partire dagli obiettivi prefissati) [Ake 1975; Morlino 1980; Sanders 1981; Dowding e Kimber 1983; Ersson e Lane 1983].

4. I nuovi problemi

All'inizio del XXI secolo i problemi più importanti che si presentano alle democrazie contemporanee sono tre, analiticamente connessi.

Democrazia su base sovranazionale

• Il primo problema parte dallo scardinamento di un aspetto essenziale dell'«invenzione democratica». Ogni democrazia costruita e consolidata nelle diverse parti del mondo ha avuto una qualche organizzazione statale a sostenerla, con le sue strutture di governo e di amministrazione. Ancora meglio se vi era una nazione e, comunque, un'unica comunità politica riconosciuta. In breve, i modelli di democrazia fin qui considerati corrispondono all'esperienza e alla formazione dello *stato nazionale*, e in qualche caso *multinazionale*. Si pensi al Belgio con fiamminghi e valloni o alla Spagna con catalani, baschi e galiziani insieme agli spagnoli delle altre regioni più omogenee tra loro. In Europa, invece, cominciamo a intravedere anche un nuovo modello di democrazia che supera lo stato nazionale e si impone a diversi stati contemporaneamente. Di conseguenza, in questo inizio di secolo si pone un problema nuovo: se e come sia possibile costruire e consolidare una democrazia su *base sovranazionale* ovvero, più concretamente, come l'Unione europea possa diventare una democrazia. E su questo quesito ci soffermeremo nel cap. 18.

Democrazia ad «alta qualità»

• Il secondo problema riguarda in fondo la stessa *area geopolitica*, l'**Europa**, ed è collegato al precedente: da una parte, procedere nell'unificazione può allontanarci dalla realizzazione di «democrazie ad alta qualità», dall'altra quello della qualità democratica è diventato, e lo sarà ancora di più, un tema centrale dal momento in cui questo regime non è più sfidato e le tradizionali alternative sono scomparse. Se, in concreto, su questo problema si sposa la soluzione di Dahl, cioè se si fa riferimento ai *diritti civili, politici e sociali*, questo vuol dire che la stessa qualità democratica e la ricerca su essa ha una direzione obbligata. Sia le democrazie reali, tradizionali, cioè quelle sostenute dallo stato nazionale, sia quelle che potrebbero emergere dall'unificazione di più stati in una o più aree ben definite – ad esempio, il Cono Sur dell'America Latina in aggiunta all'Europa – vanno viste e studiate in relazione alla realizzazione e al rispetto effettivo di tutti i diritti politici e civili sopra indicati, ma anche dei diritti sociali connessi agli istituti di welfare: diritto alla salute, all'assistenza della vecchiaia, alla protezione dell'invalidità, al sostegno alla disoccupazione, all'erogazione di certi servizi pubblici (cfr. cap. 17). Se la qualità democratica viene misurata assumendo i diritti come *criteri decisivi*, la transizione da democrazie a bassa qualità a democrazie a qualità più alta in cui il cittadino è meglio protetto e garantito è un'altra delle importanti forme di transizioni che meritano particolare attenzione e possono influire enormemente su forme e caratteri delle nostre esistenze.

Democrazia delegata

• Cambiando area geografica, e guardando ad esempio all'America Latina o anche all'Europa orientale, il terzo problema diventa quello della qualità democratica: come realizzare una democrazia in cui i diversi diritti siano più efficacemente garantiti. A questo proposito O'Donnell [1992] usa l'espressione **«democrazia delegata»** ad intendere democrazie in cui le funzioni reali di rappresentanza sono nelle mani di élite e non esiste una sfera pubblica o una qualche possibilità di controllo reale e responsabilità politica di quelle élite governanti e delegate a tale funzione. In breve, democrazie in cui la responsabilità o *accountability* elettorale dei governanti nei confronti dei governati non esiste, non si può far valere, e semmai quello che si potrebbe rafforzare è solo un'*accountability* interistituzionale, creando meccanismi di controllo reciproco dei principali organi di governo, che ovviamente non si risolva in uno stallo decisionale di quegli stessi organi (cfr. cap. 4).

La democrazia come bene esportabile

Il problema si può sintetizzare anche nella domanda se la democrazia sia effettivamente un *bene esportabile*. Una risposta positiva [Sartori 1993] comporta la necessità di porre alcuni *caveat*. Innanzi tutto, è più facile esportare la democrazia come regime che protegge i diritti civili e politici, che quella che ne garantisce effettivamente l'esercizio ovvero garantisce effettivamente anche i diritti sociali. Inoltre, povertà, bassa istruzione, resistenze diffuse di élite tradizionali, ma anche una cultura politica in cui dissenso, opposizione e competizione non sono considerate positivamente, qualificano – e , quindi, in definitiva limitano – le possibilità concrete di consolidare una democrazia di qualità. È, dunque, più facile esportare una *democrazia minima*. Inoltre, poiché questo terzo problema è più spinoso dei primi due per l'ampiezza della popolazione potenzialmente coinvolta e per la sua maggiore oggettiva drammaticità laddove si tratti di paesi molto poveri, il tema concreto di quali siano le strategie migliori per esportare la democrazia è particolarmente rilevante. Le risposte, basate sulla ricerca empirica condotta in questi anni [si veda, ad esempio, Magen e Morlino 2008], sono lungi dall'essere soddisfacenti. Tuttavia, alcuni elementi emergono con qualche evidenza.

Strategie di promozione della democrazia

• Innanzi tutto, in certe aree geografiche esistono diffusi atteggiamenti di critica e delegittimazione della stessa *strategia di promozione della democrazia attraverso la guerra*. Si tratta di un aspetto emerso con forza all'indomani dell'intervento americano in Iraq. Solo una lunga, convincente ed attenta attività diplomatica e internazionale potrà confutare l'idea che quella strategia non è altro che l'ultima, in ordine di tempo, forma di imperialismo occidentale. In questo senso, promuovere democrazie di facciata in cui, dietro elezioni e istituzioni rappresentative, rimangono corruzione e violazione dei diritti fondamentali dell'uomo è un modo di perpetuare la delegittimazione di quella strategia in quanto tentativo di imporre un inaccettabile prodotto della «decadenza occidentale».

• In secondo luogo, promuovere la democrazia significa concretamente: mettere in campo un'azione mirata ad instaurare le istituzioni democratiche da parte di attori internazionali, cioè organizzazioni come l'Unione europea, il Consiglio d'Europa ovvero di governi come quelli degli Stati Uniti o di altri paesi; creare, di conseguenza, opportunità per élite democratiche interne di sostenere quelle istituzioni con incentivi economici o di altro genere; indebolire gli attori che sono invece contrari alla democrazia e sostengono altri modelli di regime; giungere a far approvare le leggi indispensabili per la democrazia; riuscire con il passare del tempo ad applicare quelle leggi facendole accettare dalla società civile; monitorare la stessa effettività dell'applicazione e dell'accettazione graduando gli incentivi.

• Tutto ciò significa, in terzo luogo, che la strategia deve fissarsi su quattro aspetti complementari: la costruzione di una *burocrazia funzionante*, il *rafforzamento* degli attori interni favorevoli al cambiamento democratico e il relativo *indebolimento* degli attori contrari insieme al coordinamento degli sforzi di diverse organizzazioni internazionali e governi con obiettivi democratici comuni.

• Ma, in quarto luogo, una simile strategia generale non comporta affatto che nel concreto vi sia una sola strategia specifica. Al contrario, lungo le linee generali sopra indicate occorre che attori internazionali mettano a punto una combinazione di incentivi e collegamento con attori interni che è diversa da paese a paese e comporta una conoscenza approfondita, non pregiudiziale di ciascuno dei paesi in cui si voglia intervenire. Se, infine, vi sono condizioni forti che danno spazio e risorse ad attori contrari alla democrazia, sostenuti da profonde divisioni etniche ovvero dall'aiuto consistente di altri governi autoritari, e potenziali modelli alternativi, diventa preferibile una strategia più modesta, con l'obiettivo *minimo* di fermare la repressione poliziesca e la relativa violazione dei diritti umani.

PER APPROFONDIRE

GRILLI DI CORTONA, P., *Da uno a molti. Democratizzazione e rinascita dei partiti in Europa orientale*, Bologna, Il Mulino, 1997.
HERMET, G., *Alle frontiere della democrazia*, Roma, Edizioni Lavoro, 1989.
HUNTINGTON, S.P., *La terza ondata*, Bologna, Il Mulino, 1995.
LINZ, J.J. e A. STEPAN, *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, Il Mulino, 2000.
—, *L'Europa post-comunista*, Bologna, Il Mulino, 2000.
LINZ, J.J., P. FARNETI e M.R. LEPSIUS, *La caduta dei regimi democratici*, Bologna, Il Mulino, 1981.
MORLINO, L., *Dalla democrazia all'autoritarismo*, Bologna, Il Mulino, 1981.
—, *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2001.
—, *Democrazie tra consolidamento e crisi*, Bologna, Il Mulino, 2008.
PRIDHAM, G., *Transitions to Democracy*, Aldershot, Darthmouth, 1995.
TARCHI, M., *La «rivoluzione legale». Identità collettive e crollo della democrazia in Italia e Germania*, Bologna, Il Mulino, 1993.

DOMANDE

- Che cosa è una crisi democratica?
- Che cosa è un crollo democratico?
- Che cosa vuol dire crisi della democrazia e crisi nella democrazia?
- Che cosa caratterizza lo svolgimento della crisi democratica?
- Che cosa è il circolo vizioso della crisi?
- Come si caratterizza la seconda fase della crisi?
- A quali casi si applica lo schema tratteggiato?
- Che cosa caratterizza le crisi con o senza crollo? Come spiegarle?
- Che cosa sono transizione, liberalizzazione e instaurazione democratica?
- Quali sono gli elementi centrali dell'instaurazione democratica?
- Militari e instaurazione democratica: quali aspetti da sottolineare?
- Che cosa è la coalizione fondante un regime democratico?
- Qual è il ruolo delle élite nell'instaurazione?
- Che vuol dire continuità/discontinuità rispetto al regime non democratico precedente?
- Come spiegare le variazioni nei risultati instaurativi?
- Illustrate le relazioni tra una precedente politica di massa e il nuovo regime democratico.
- Che cosa conta del regime autoritario precedente per il nuovo regime democratico?
- In che senso le modalità della transizione sono rilevanti per l'instaurazione democratica?
- Che cosa è consolidamento democratico?
- Quali sono gli aspetti ricorrenti del consolidamento democratico?
- Che cosa sostiene la teoria dell'ancoraggio?
- Che cosa è stabilità?
- Come si può caratterizzare una democrazia europea, che superi quelle nazionali?
- Che cosa vuol dire qualità democratica?
- Illustrate il problema che sta dietro la nozione di «democrazia delegata».
- Quali sono le possibili strategie di promozione della democrazia?

Partecipazione politica e movimenti sociali

Capitolo 7

Il tema della **partecipazione** è centrale per la politica e per la democrazia. Il concetto stesso di politica, riferendosi nella sua radice etimologica alla *polis* greca, richiama un'immagine di partecipazione: nell'agorà si interviene attraverso l'espressione delle proprie opinioni alla elaborazione delle decisioni. La cosiddetta «democrazia degli antichi» è caratterizzata infatti da questo elemento di intervento diretto. Si è spesso detto comunque che le «democrazie dei moderni» – che poi sono le uniche forme reali di democrazia – hanno poco a che vedere con la *polis* greca: esse sono infatti *democrazie rappresentative*, dove le decisioni vengono prese da agenti, eletti dal popolo e da esso delegati a governare (cfr. cap. 4).

Se la tensione tra *rappresentanza* e *partecipazione* è sempre presente nelle concezioni della democrazia, con una netta prevalenza della prima nell'evoluzione concreta delle istituzioni democratiche, un certo livello di partecipazione è comunque necessario a legittimare i rappresentanti. La stessa sovranità popolare presuppone la partecipazione, che si è infatti sviluppata, in Europa, alla metà del XVIII secolo insieme ad uno spazio pubblico che ha permesso l'interazione tra i cittadini e i rappresentanti delle istituzioni [Mayer e Perrineau 1992, 10]. Essa si è quindi estesa attraverso le diverse tappe di ampliamento del suffragio elettorale, principale strumento della partecipazione dei cittadini (cfr. cap. 4). Partecipazione è anche espressione di sostegno, indispensabile al buon funzionamento del sistema politico. Sempre più presenti nelle democrazie contemporanee sono inoltre correttivi al principio della delega – in particolare nella forma del referendum, cioè della consultazione diretta degli elettori su singole tematiche (cfr. cap. 10), e della partecipazione dei cittadini alla implementazione di politiche pubbliche (cfr. cap. 15).

Definizione di partecipazione

▶ La partecipazione politica è stata definita come «il coinvolgimento dell'individuo nel sistema politico a vari livelli di attività, dal disinteresse totale alla titolarità di una carica politica» [Rush 1992; trad. it. 1998, 121]. In una concezione più limitata, essa comprende quei **comportamenti dei cittadini orientati ad influenzare il processo politico** [Axford *et al.* 1997, 109]. Nelle forme minime, si considera come partecipazione anche l'esposizione

volontaria a messaggi politici (lettura dei giornali, ascolto del telegiornale, ecc.). In questo caso si parla di semplice presenza, differente dall'attivazione, che si ha quando un individuo si impegna in azioni politiche.

L'espressione partecipazione politica ricomprende comportamenti molto diversi: dal voto alla militanza in un partito, dalla discussione sulla politica alla pressione organizzata [Sani 1991; Raniolo 2007]. La decisione di considerare un certo comportamento come forma di partecipazione politica non è, infatti, sempre facile. Ci si è chiesti così se della partecipazione politica facciano parte gli atti che si compiono per *motivazione* politica, o quelli che hanno, indipendentemente dalle motivazioni, comunque *effetti* politici [Lagroye 1993, 324] – se un operaio partecipa, ad esempio, ad un corteo contro la chiusura della fabbrica dove lavora, sta compiendo un'azione politica, anche se le sue motivazioni sono prevalentemente economiche? E chi compie atti terroristici per cambiare una decisione del governo «partecipa politicamente»? E chi corrompe membri del parlamento per far cadere il governo? La risposta a queste domande non è stata univoca.

Se la partecipazione è espressione di democrazia, numerose ricerche empiriche hanno comunque rilevato che, nella realtà delle democrazie occidentali, la partecipazione è selettiva: non solo il numero dei cittadini che partecipano politicamente è limitato, ma per di più alcuni gruppi partecipano meno di altri. Di recente il repertorio della partecipazione si è ampliato a nuove forme, coinvolgendo nuovi gruppi. Forme d'azione non convenzionali sono utilizzate in particolare da movimenti sociali. Organizzazione, identità, cultura politica e opportunità politiche presenti nei vari paesi nei diversi periodi storici influiscono sulle dimensioni e le forme assunte dalla partecipazione. Sono questi i temi che affronteremo in questo capitolo, dove esamineremo anche le valutazioni che sono state date su vantaggi e svantaggi della partecipazione, in particolare nelle forme meno conformiste.

1. La selettività della partecipazione

Le forme convenzionali di partecipazione

Numerose sono le ricerche empiriche sull'estensione delle diverse *forme di partecipazione*. Per lungo tempo gli studiosi si sono concentrati sulle forme *convenzionali* di partecipazione, escludendo esplicitamente le forme cosiddette non convenzionali. In una delle prime ricerche sul tema, Milbrath [1965, 18] ha, ad esempio, individuato i seguenti comportamenti, graduati in relazione all'impegno richiesto:

FORME CONVENZIONALI DI PARTECIPAZIONE

1. Esporsi a sollecitazioni politiche
2. Votare
3. Avviare una discussione politica
4. Cercare di convincere un altro a votare in un certo modo
5. Portare un distintivo politico
6. Avere contatti con un funzionario o con un dirigente politico
7. Versare offerte in denaro ad un partito o a un candidato
8. Assistere a un comizio o ad un'assemblea politica
9. Contribuire ad una campagna politica
10. Diventare membro attivo di un partito politico
11. Partecipare a riunioni in cui si prendono decisioni politiche
12. Sollecitare contributi in denaro per cause politiche
13. Candidarsi a una carica elettiva
14. Occupare cariche politiche o di partito

Il quanto e il chi della partecipazione

Una questione rilevante alla quale gli studiosi hanno prestato attenzione è la selettività della partecipazione di diversi gruppi della popolazione. In alcune ricerche si è cercato così di rilevare, e poi spiegare, il «quanto» e il «chi» della partecipazione.

1.1. Quanta partecipazione?

Poca partecipazione

Se le teorie normative hanno affermato che la partecipazione legittima la democrazia, e gli studi comparati hanno guardato alle interazioni tra partecipazione e sviluppo delle istituzioni democratiche, gli studi sui comportamenti individuali hanno però presentato un'immagine differente delle democrazie contemporanee. Ricerche condotte, a partire dagli anni sessanta, principalmente sulla base di sondaggi d'opinione hanno rilevato che *la democrazia convive con tassi molto bassi di partecipazione*.

La ricerca di Almond e Verba

Una delle prime ricerche sistematiche, relativa a Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania, Italia e Messico, pubblicata nel 1963, rileva un interesse per la politica limitato e un ancora più basso tasso di partecipazione. Teoricamente, una democrazia funzionante ha bisogno di cittadini informati sulle tematiche politiche, attivamente impegnati rispetto ad esse, e capaci di esercitare influenza sulle decisioni pubbliche. Purtroppo, però, «gli studi [...] sul comportamento politico mettono in dubbio questo modello attivista e razionale, poiché diventa evidente che i cittadini dei sistemi democratici non rispondono che molto raramente a questo modello. Essi non sono bene informati, né profondamente impegnati, e neppure particolarmente attivi» [Almond e Verba 1963, 474].

Anche altre ricerche nello stesso periodo hanno confermato che le democrazie funzionano ad un tasso di partecipazione che è molto più basso di quello ipotizzato nelle teorie normative come condizione necessaria di buon governo. Esse hanno messo infatti in rilievo che le attività politiche riguardavano un numero ridotto di cittadini [Lagroye 1993, 312]. Nel suo famoso studio, Milbrath [1965] ha ad esempio osservato che, negli Stati Uniti, i «gladiatori», spesso attivi in politica, erano appena il 7% dei cittadini; gli «spettatori», impegnati ad un livello minimo, il 60%; e gli «apatici», completamente disinteressati alla politica, il 30% della popolazione. Risultati simili sono stati rilevati, per lo stesso paese, da Verba e Nie [1972], che – guardando non solo al grado di partecipazione, ma anche al suo livello – hanno distinto cittadini totalmente passivi (il 22% del campione); cittadini che si limitano a votare (21%); «localisti», che si

interessano solo alle questioni locali (20%); «parrocchiali», che si interessano solo di ciò che li tocca direttamente (4%); «contendenti», che si mobilitano su specifiche campagne (15%); e attivisti globali, interessati a tutto l'arco delle questioni politiche (18%).

- La quantità di persone coinvolte si riduce, inoltre, man mano che si sale nel grado di impegno: ad esempio, da andare a votare a interessarsi di politica, a partecipare ad attività di partito, a iscriversi ad una organizzazione politica e ricoprire cariche pubbliche. *Aumenta quindi, ad ogni passaggio, il grado di selettività della partecipazione.*

1.2 Partecipazione e ineguaglianza

Il problema della selettività viene accentuato dal fatto che la percentuale di coloro che partecipano tende a non essere rappresentativa della popolazione nel suo complesso. Ci sono cioè diseguaglianze nella misura della partecipazione politica, e quindi nell'influenza politica, dei diversi gruppi. Secondo Milbrath e Goel [1977], i livelli più alti di partecipazione riguardano, a parità di condizioni:

Chi partecipa di più?

a) coloro che hanno livelli più elevati di istruzione;
b) chi proviene dai ceti medi rispetto a chi fa parte della classe operaia;
c) gli uomini rispetto alle donne;
d) le persone in coorti intermedie di età (né troppo giovani né troppo vecchie);
e) gli sposati rispetto agli scapoli;
f) coloro che risiedono in città rispetto a chi vive in aree rurali;
g) chi vive da lungo tempo in un luogo rispetto a chi ci si è appena trasferito;
h) coloro che appartengono a maggioranze etniche;
i) coloro che sono impegnati in associazioni di volontariato e/o in organizzazioni di vario tipo.

In generale, *tanto più alto è lo status sociale di un individuo, tanto più egli tende a partecipare*. In questa direzione andavano i risultati della prima sistematica ricerca sulla partecipazione negli Stati Uniti [Verba e Nie 1972] poi confermata in un'analisi comparata di sette nazioni [Verba, Nie e Kim 1978]. Nonostante i sistemi democratici siano in linea di principio egualitari (basandosi sul suffragio universale e quindi sul principio «una testa, un voto»), in pratica però «l'influenza politica esercitata dai cittadini varia in maniera considerevole». Infatti le diseguaglianze sociali ed economiche si riflettono in diseguaglianza politica: «Appena i cittadini convertono queste risorse in influenza politica, diventa evidente la diseguaglianza politica. Il vantaggio politico dei cittadini maggiormente favoriti in termini socioeconomici si riscontra in tutte le nazioni» [*ibidem*, 37]. Gerarchie di stratificazione politica e gerarchie di stratificazione socioeconomica vanno di pari passo – sebbene con qualche differenza tra paese e paese.

Risorse materiali e risorse simboliche

Chi ha più alto status ha, infatti, sia *risorse materiali* (in primo luogo, denaro) sia *risorse simboliche* (prestigio) da investire nella partecipazione. Per quanto riguarda le prime, chi ha maggiore denaro e tempo libero può utilizzarlo, con *minori costi marginali*, in attività politica. Inoltre, chi ha prestigio ha anche maggiore *influenza*: la sua partecipazione ha maggiore possibilità di successo perché l'alto status sociale comporta migliori occasioni di accesso a chi prende le decisioni. E ancora, chi ha alto status sa anche *come si fa* a partecipare, dato che con lo status aumenta l'istruzione e chi è più istruito sa meglio cosa fare quando vuole affermare i suoi interessi. Se chi ha alto status sociale capisce il discorso dei politici, e pensa di sapere come influenzarli, chi non ha queste risorse accetta la sua incompetenza, delegando ad altri l'intervento politico. È questo sentimento di incompetenza dunque, e non l'assenza di opinioni (citata in diverse spiegazioni), ad allontanare questi ultimi dalla partecipazione.

Coloro che si collocano in una posizione centrale dal punto di vista sociale hanno così anche un *vantaggio psicologico*: istruzione e prestigio danno anche fiducia in se stessi, e quindi nella propria capacità di cambiare le cose. L'elevato status socioeconomico aumenta i livelli di partecipazione perché aumenta la fiducia nella propria efficacia politica. Il sociologo francese Pierre Bourdieu [1979] ha parlato a questo proposito della convinzione di avere il «diritto alla parola», convinzione che è strettamente collegata alla posizione sociale.

L'*eguaglianza politica* è dunque, almeno in parte, un'utopia. Altrettanto utopistica si è rivelata la speranza diffusa che la democrazia, dando potere ai cittadini in condizioni sociali svantaggiate, grazie ad un diritto di voto uguale per tutti, avrebbe portato ad abolire i privilegi. Questa speranza era basata sul potere del numero: essendo più numerosi dei privilegiati, coloro che partivano da condizioni svantaggiate avrebbero dovuto sfruttare a proprio vantaggio i diritti politici. Le diseguali capacità di utilizzare i diritti di partecipazione spiegano il parziale fallimento nell'utilizzare il potere del numero per superare le diseguaglianze economiche e sociali. Infatti, il numero è influente se ognuno ha lo stesso peso, la stessa capacità di esercitare influenza. Dato che i cittadini sono diversi l'uno dall'altro nelle capacità di utilizzare le occasioni di partecipazione politica, «allora il vantaggio del numero può essere controbilanciato dall'uso ineguale delle opportunità di partecipazione da parte di chi è più forte economicamente» [Verba, Nie e Kim 1978, 43].

Nelle democrazie, in breve, le eguali opportunità formali di accesso sono disegualmente utilizzate dai vari gruppi sociali. Se la partecipazione corrisponde a domande di eguaglianza, essa tuttavia può riprodurre le diseguaglianze. Allargandosi la partecipazione, si ammettono a esercitare influenza sulle decisioni pubbliche individui la cui dotazione di risorse economiche o di status è profondamente differente. Come ha sintetizzato Pizzorno, «ogni individuo viene a partecipare, almeno potenzialmente, con il coefficiente di differenziazione e di disuguaglianza (per non usare la parola "privilegio", che avrebbe troppo sapore di *ancien régime*) che caratterizza la sua posizione nel sistema degli interessi privati» [1966, 90].

Come si è detto e si dirà altrove in questo manuale, sia le ricerche sui partiti (cfr. cap. 9) che quelle sui gruppi (cfr. cap. 8) o sul comportamento elettorale (cfr. cap. 11) mettono in luce la selettività della partecipazione nelle forme più convenzionali.

2. Le forme nuove della partecipazione

La crescita di una nuova partecipazione

Se l'analisi della selettività della partecipazione ha finora riguardato principalmente le sue modalità convenzionali (sulla partecipazione elettorale cfr. cap. 11), a partire dagli anni settanta si comincerà ad osservare una *rapida crescita di nuove forme di partecipazione politica* [Dalton 1988].

NUOVE FORME DI PARTECIPAZIONE

1. Scrivere ad un giornale
2. Aderire ad un boicottaggio
3. Autoridurre tasse o affitto
4. Occupare edifici
5. Bloccare il traffico
6. Firmare una petizione
7. Fare un sit-in
8. Partecipare ad uno sciopero selvaggio
9. Prendere parte a manifestazioni pacifiche
10. Danneggiare la proprietà
11. Usare violenza contro le persone

Ciò porterà ad interrogarsi sui diversi «stili» di partecipazione propri di diversi gruppi sociali, generazioni o nazioni e sulle condizioni per lo sviluppo delle nuove forme di partecipazione.

A partire dagli anni settanta, nelle democrazie occidentali, gruppi sempre più ampi di cittadini sono disponibili a fare ricorso a forme d'azione non convenzionali per presentare le loro domande al sistema politico. Infatti, «nelle società industriali avanzate le tecniche di azione politica diretta non portano lo stigma della devianza» [Barnes *et al.* 1979, 157], così, ad esempio, la percentuale di coloro che rispondeva «Azioni politiche non convenzionali, come dimostrazioni» alla domanda «Cosa può fare un cittadino rispetto ad un regolamento locale giudicato ingiusto o dannoso?» era cresciuta in Gran Bretagna, Stati Uniti e Repubblica Federale Tedesca, tra il 1960 e il 1974, da meno dell'1% a oltre il 7%.

L'osservazione aggiuntiva è che *azioni convenzionali* e *azioni non convenzionali* «non sono mutualmente esclusive, ma piuttosto operano insieme, costituendo così quello che possiamo chiamare un repertorio dell'azione collettiva» [*ibidem*, 137]. Inizialmente si era pensato che gli indicatori di partecipazione politica ai diversi gradi della scala di impegno tendessero a co-variare: cioè che chi leggeva di più tendeva anche ad impegnarsi di più. Ben presto ci si accorse invece dell'esistenza di diversi *«stili» di partecipazione*, cosicché alcuni individui o gruppi tendevano a scegliere alcune forme, altri altre. Secondo i risultati della ricerca, non si può comunque parlare di una vera e propria rottura tra coloro che utilizzano tattiche «ortodosse» di partecipazione e coloro che, invece, utilizzano cosiddette tattiche di azione diretta. La partecipazione convenzionale è, infatti, spesso correlata a quella non convenzionale indicando che persone interessate alla politica e competenti nel campo tendono a fare uso contemporaneamente di vari possibili strumenti per fare pressione sui governi. Se vi sono individui che preferiscono l'uno o l'altro tipo di strategie, ve ne sono comunque molti che combinano i due tipi. Incrociando la partecipazione ad attività convenzionali e quella ad attività non convenzionali si possono infatti distinguere cinque categorie di cittadini:

Stile di partecipazione

CITTADINI E STILI DI PARTECIPAZIONE

1. *Inattivi*, che al massimo leggono di politica o firmano una petizione.
2. *Conformisti*, che si impegnano un po' di più nelle attività convenzionali.
3. *Riformisti*, che «partecipano in modo convenzionale, ma ampliano anche il repertorio politico fino ad abbracciare forme legali di protesta, dimostrazioni, o perfino boicottaggi».
4. *Attivisti*, che «ampliano il repertorio al suo massimo livello, in alcuni casi fino ad includere anche forme non legali di protesta».
5. *Protestatari*, che adoperano tutte le forme non convenzionali, ma rifiutano le forme convenzionali di partecipazione.

Già negli anni settanta il numero di chi partecipa in un modo o nell'altro è piuttosto ampio, con una percentuale oscillante tra il 25% (dell'Austria) e il 50% (degli Stati Uniti) di cittadini che utilizzano tutto l'arco delle forme di partecipazione, sia convenzionali che non convenzionali [Kaase *et al.* 1979, 155]. Inoltre, coloro che partecipano di più sono anche i più competenti.

La crescente partecipazione anche non istituzionale è espressione di un *duraturo ampliamento delle potenzialità di intervento dei cittadini* [*ibidem*, 534].

Potenzialità di intervento dei cittadini

Una ricerca comparata di grandi dimensioni – che ha utilizzato dati provenienti da diversi sondaggi condotti in vari periodi in numerose democrazie occidentali – ha confermato che, almeno fino al 1990, la partecipazione politica in Europa occidentale è considerevolmente cresciuta, con una riduzione della percentuale delle persone del tutto inattive (dall'85% del 1959 al 44% del 1990) e una crescita parallela delle persone con qualche attività politica (dal 15% del 1959 al 66% del 1990) [Topf 1995, 68; Dalton 1996, 76]. Se la partecipazione politica di tipo tradizionale è rimasta stabile, è cresciuta invece enormemente quella non istituzionale. Non solo questa crescita ha riguardato tutti i paesi analizzati, ma, all'interno

dei singoli paesi, si è ridotta la differenza nei tassi di partecipazione legata a genere, età e livelli educativi – così da far parlare di una «rivoluzione partecipativa» [Topf 1995, 78]. Anche la ricerca più recente conferma che le forme di partecipazione non istituzionale sono complementari, e non alternative, rispetto a quelle istituzionali.

In generale, la ricerca comparata ha indicato che, all'inizio del nuovo millennio, «i cittadini sono divenuti più distanti dai partiti politici, più critici delle élite e istituzioni politiche, e meno positivamente orientati rispetto ai governi» [Dalton 2004, 46]. Si sono al contempo diffuse forme di partecipazione non convenzionale come firmare petizioni o partecipare a boicottaggi e cortei – ad esempio, in Italia, la percentuale di cittadini che partecipa in forme non convenzionali è del 37%, una percentuale eguale a quella dei cittadini che partecipano in forme convenzionali [Lello 2007, 433]. Si è anche tendenzialmente ridotto il numero di persone che dichiarano di non discutere mai di politica: in Italia, dal 47% del 1981 al 32% del 2000 [*ibidem*, 416]. Inoltre, atteggiamenti di sfiducia verso i politici tendono a ridursi e la fiducia nella democrazia a crescere tra chi partecipa in forme non convenzionali [*ibidem*, 446-447].

Tendenze attuali

3. I movimenti sociali

Con l'attenzione alle forme non istituzionali di partecipazione è cresciuta la ricerca sugli attori collettivi che più spesso quelle forme utilizzano: i **movimenti sociali**. Se alla fine degli anni quaranta erano stati criticati «il livello crudamente descrittivo della conoscenza e la relativa mancanza di teorie» [Strauss 1947, 352], negli studi sui movimenti sociali, e negli anni sessanta si era lamentata la scarsa attenzione alle forme non convenzionali di politica [Killian 1964, 426], già alla metà degli anni settanta la ricerca sul tema veniva considerata invece come «una delle aree più vigorose della sociologia» [Marx e Wood 1975]. Alla fine degli anni ottanta si parlerà addirittura di «un'esplosione, negli ultimi dieci anni, di scritti teorici ed empirici sui movimenti sociali e l'azione collettiva», sottolineando l'importanza della ricerca sul tema in discipline disparate quali la scienza politica, la sociologia, la storia, l'economia e la scienza delle comunicazioni [Morris e Herring 1987, 138].

Definizione di «movimento sociale»

▶ Cosa sono, dunque, i movimenti sociali? Il concetto di movimento sociale si riferisce a: **a) reti di interazioni prevalentemente informali, basate b) su credenze condivise e solidarietà, che si mobilitano su c) tematiche conflittuali attraverso d) un uso frequente di varie forme di protesta** [Della Porta e Diani 2006, cap. 1].

- In primo luogo, i movimenti sociali possono essere considerati come *reti di relazioni informali* tra una pluralità di individui e gruppi, più o meno strutturate dal punto di vista organizzativo. Se i partiti o i gruppi di pressione hanno confini organizzativi abbastanza precisi, essendo l'appartenenza normalmente sancita dalla tessera di una specifica organizzazione, i movimenti sociali sono invece composti da reticoli dispersi e debolmente connessi di individui che si sentono parte di uno sforzo collettivo. Sebbene

esistano organizzazioni che fanno riferimento ai movimenti, i movimenti non sono organizzazioni, ma piuttosto reti di relazioni tra attori diversi, che possono includere o meno, a seconda delle condizioni, anche organizzazioni dotate di una struttura formale. Un tratto peculiare dei movimenti è infatti il poterne far parte senza dover automaticamente aderire a qualche specifica organizzazione.

Reti di relazioni

- Queste reti di relazione assolvono alla fondamentale funzione di permettere la circolazione delle risorse necessarie per l'azione, favorendo l'elaborazione di nuove interpretazioni della realtà. Infatti, esse vengono considerate come costituenti un movimento sociale nella misura in cui i loro membri condividono un proprio sistema di *credenze*, dando vita a nuove identità collettive. Caratteristica dei movimenti è, infatti, l'elaborazione di visioni del mondo e sistemi di valori alternativi rispetto a quelli dominanti: essi contribuiscono «al formarsi di un vocabolario e all'emergere di idee e di opportunità di azione che in passato erano sconosciute o persino inconcepibili» [Gusfield 1981, 325]. Per questo, i movimenti sono stati considerati come protagonisti del mutamento sociale: sfida alla routine e suo superamento.

Sistemi di credenze

- I valori emergenti sono poi alla base della definizione dei *conflitti* di natura politica e/o culturale volti a promuovere o ostacolare il mutamento sociale. In particolare, a partire dagli anni settanta si è cominciato a parlare di nuovi movimenti come attori di nuovi conflitti. Se le analisi marxiste avevano tradizionalmente sostenuto la centralità del conflitto capitale-lavoro, le trasformazioni del secondo dopoguerra avevano invece accresciuto la rilevanza di criteri di stratificazione sociale – come il genere o la generazione – non fondati sulla collocazione di classe. Gli studiosi dei nuovi movimenti concordano infatti nel sottolineare la minore rilevanza del conflitto tra capitalisti e classe operaia. Come scrive il sociologo francese Alain Touraine [1978], una classe popolare e una classe superiore si erano contrapposte all'interno della società industriale, così come era avvenuto nelle società agrarie e mercantili e così come sta avvenendo nelle nostre società programmate, dove nuove classi sociali (burocrazie tecnocratiche e nuovi ceti medi intellettuali) tendono a sostituire capitalisti e classe operaia come attori centrali del conflitto. Le società contemporanee vengono descritte come sistemi altamente differenziati, che investono risorse crescenti per fare degli individui centri autonomi d'azione, ma richiedono anche un'integrazione crescente, estendendo il controllo alle motivazioni stesse dell'agire umano [Melucci 1984]. In esse, nuovi movimenti sociali tenterebbero di opporsi alla penetrazione dello stato e del mercato nella vita sociale, rivendicando la riappropriazione della propria identità, il diritto di realizzare la propria vita privata e affettiva contro la manipolazione onnicomprensiva del sistema. Differenze di genere, difesa dell'ambiente naturale, convivenza tra diverse culture sono alcuni dei temi attorno ai quali si sono costituiti, di recente, movimenti sociali.

Conflitti

TOURAINE

- Infine, i movimenti sociali si caratterizzano per l'adozione di forme «inusuali» di comportamento politico. Molti studiosi individuano la distinzione fondamentale tra i movimenti e altri attori politici nell'utilizzo da parte dei primi della **protesta** come modo di fare pressione politica

La protesta come forma non convenzionale d'azione

[Rucht 1994]. Per protesta si intende una **forma non convenzionale di azione che interrompe la routine quotidiana**. Chi protesta si rivolge in genere all'opinione pubblica, prima ancora che ai rappresentanti eletti o alla burocrazia pubblica. Quindi, i movimenti sarebbero caratterizzati dal muovere una critica fondamentale alla democrazia rappresentativa, sfidando i presupposti istituzionali dei modi convenzionali di fare politica in nome di una democrazia partecipativa. Chi protesta può tentare di esercitare pressione attraverso la minaccia di un potenziale danno, la mobilitazione di un numero consistente di cittadini, o l'adozione di forme d'azione ad alto impatto simbolico [Della Porta e Diani 2006, cap. 7].

3.1. Logiche dell'azione di protesta

La logica della violenza

Alcune forme di protesta si avvicinano al *modus operandi* di una battaglia: **la logica è quella del potenziale danno materiale**.

- Nella sua forma più estrema, e poco frequente nelle democrazie, questa logica d'azione si riflette nella **violenza politica**, che tendenzialmente mira ad infliggere perdite materiali a chi viene considerato come nemico. A prescindere dai casi più estremi, comunque, una certa componente di disturbo materiale è presente nelle più diverse forme di protesta. Le azioni di protesta sono spesso dirompenti – nel senso che, attraverso la minaccia di disordine, stravolgono il normale svolgimento della vita quotidiana [Tarrow 1994, 103]. Esse sfidano le élite accentuando l'incertezza, e possono produrre così danni tangibili, talvolta anche materiali. È chiaro però che la rottura della routine ha soprattutto un *valore simbolico*: il danno non è quello derivante, nell'immediato, da uno specifico blocco stradale o da un attentato, ma piuttosto l'effetto di *delegittimazione* dello stato, come monopolista della forza legittima, che quei gesti hanno.

La logica dei numeri

- Un'altra logica d'azione cui si rifanno numerose forme di protesta è la **logica dei numeri**. Gli effetti dei movimenti dipendono in buona misura dal numero dei loro sostenitori, dato che «sembra che ci sia sempre potere nei numeri» [DeNardo 1985, 35]. Infatti, quanto maggiore sarà il numero dei dimostranti tanto maggiore sarà non solo il disturbo prodotto nell'immediato, ma anche il potenziale di perdita di consenso per il governo che non accettasse di negoziare con essi. Come i partiti cercano di aumentare il numero dei loro elettori e i gruppi di pressione il numero dei loro aderenti, chi protesta dovrebbe aspirare a mobilitare il maggior numero possibile di dimostranti. Da questo punto di vista la protesta funzionerebbe come una sorta di «elezione vicaria». La logica sarebbe infatti la stessa della democrazia rappresentativa, che dovrebbe applicare le decisioni della maggioranza. La protesta servirebbe a richiamare l'attenzione dei rappresentanti eletti mostrando che, almeno su alcuni temi, esiste nel paese una maggioranza diversa rispetto a quella rappresentata nei parlamenti. La paura di perdere elettori dovrebbe quindi spingere i rappresentanti del popolo a rivedere la propria posizione, riallineandola con quella del «paese reale».

La logica della testimonianza

- Soprattutto a partire dagli anni settanta, si sono sviluppate infine forme di protesta che possiamo definire come basate su una **logica della testimonianza**. Queste azioni mirano a dimostrare un forte impegno per un fine considerato di vitale importanza per le sorti dell'umanità. L'obiettivo principale degli attivisti appare dimostrare, con il proprio esempio, la possibilità di agire collettivamente in vista di scopi universali. Questa logica è forse la più coerente con il concetto di democrazia partecipativa diffuso tra gli attivisti, dove il diritto di influenzare un processo decisionale non viene da un'investitura formale ma dalla forza dell'impegno. La testimonianza si esprime, in primo luogo, attraverso la partecipazione ad azioni che comportano alti costi o rischi personali. Questa logica permea, ad esempio, le tattiche di disobbedienza civile, basate sull'infrazione consapevole ad una serie di leggi considerate ingiuste.

3.2. Protesta e movimenti nel nuovo millennio

Come la protesta, lo studio dei movimenti sociali ha proceduto per cicli, sviluppandosi nelle fasi di visibilità della mobilitazione e consolidandosi nelle fasi invece di latenza. Ad ogni ondata ha corrisposto un adattamento di concetti e teorie alle caratteristiche dei movimenti allora attivi. Così, negli studi sui movimenti – influenzati da movimenti radicali e momenti di protesta violenta – l'approccio dominante sottolineava l'irrazionalità delle masse, o almeno l'anomalia del comportamento collettivo rispetto alle normali forme della partecipazione politica e sociale. Con i movimenti della fine degli anni sessanta la sociologia dei movimenti sociali si è arricchita, divenendo (soprattutto negli Stati Uniti) un filone ben visibile e affermato. L'immagine dei movimenti è comunque cambiata, così come l'approccio dominante che sottolinea piuttosto la razionalità della protesta, e la capacità delle organizzazioni di movimento sociale di mobilitare risorse, sfruttando l'apertura di opportunità politiche. Con il passare del tempo i movimenti sociali sono visti come *single issue*, le loro forme d'azione come sempre più convenzionali, le loro strutture organizzative come progressivamente burocratizzate. Negli anni ottanta, anzi, gli studiosi dei movimenti sociali hanno per lo più seguito i movimenti nei loro diversi percorsi di istituzionalizzazione, rifocalizzando l'attenzione su gruppi di interesse collettivo, imprese attive nel terzo settore, opinione pubblica, partiti politici emergenti.

L'immagine dei movimenti nella ricerca

Un nuovo ciclo di protesta

Il **nuovo ciclo di protesta**, divenuto visibile con la contestazione del Millennium Round dell'Organizzazione mondiale del commercio a Seattle nel dicembre del 1999, ha rinnovato l'attenzione degli studiosi verso le forme di partecipazione politica non convenzionali. La ricerca sulla «terza ondata» di movimenti conferma infatti l'utilità di alcuni concetti e ipotesi elaborate in passato, ma anche il bisogno di raffinare l'analisi di processi rimasti marginali nell'approccio «razionalista» dominante, tra cui la costruzione delle identità collettive, la mobilitazione delle emozioni, l'elaborazione di modelli alternativi di democrazia. La ricerca sui movimenti sociali post-Seattle ha, inoltre, sottolineato la crescente rilevanza

Proteste transnazionali

della *dimensione transnazionale* della protesta. Le contestazioni di Seattle (e poi quelle che seguiranno a Praga, Göteborg e Genova nel 2001) non sono promosse da coalizioni occasionali, ma si collocano piuttosto in un percorso, avviatosi negli anni novanta, di crescita di quella che alcuni studiosi hanno chiamato una **società civile globale** [Bandy e Smith 2004; Della Porta e Tarrow 2005]. Registrando la crescita di un movimento globale gli studiosi hanno sottolineato via via il moltiplicarsi delle organizzazioni di movimento sociali *transnazionali*, l'emergere dell'attenzione ad una *giustizia globale* o ad una globalizzazione dal basso come schemi di riferimento centrali nelle proteste recenti, gli atteggiamenti *cosmopoliti* degli attivisti, le campagne di protesta *sovranazionali*, contro target *internazionali*.

Diverse ricerche hanno rilevato un numero crescente di *organizzazioni transnazionali* collegate ai movimenti sociali (spesso «globali» non nel senso che coprono l'intero globo, ma della convergenza di attivisti proveniente da diversi paesi), una tendenza particolarmente vigorosa nel Sud del mondo [Smith e Johnston 2002]. Se la crescente influenza esercitata da queste organizzazioni è indubbia, le opinioni sono divise sulla loro capacità di mettersi in rete su basi stabili [Fox e Brown 1998]. Una struttura organizzativa altamente flessibile, con proteste organizzate attraverso Internet da ampi reticoli di associazioni, è vista da alcuni come la migliore soluzione di adattamento alle tendenze globali, mentre altri la percepiscono come segnale dell'incapacità di costruire organizzazioni durevoli. Le nuove tecnologie della comunicazione – in primo luogo Internet – non solo hanno decisamente ridotto i costi della mobilitazione, permettendo strutture snelle e flessibili, ma hanno anche facilitato interazioni trasversali tra differenti aree e movimenti. I caratteri tanto transtematici quanto transnazionali dei movimenti costituiscono una novità in un panorama che sembrava caratterizzato dalla specializzazione su singoli temi (da quello delle donne a quello ambientalista, da quello per la pace a quello sull'Aids).

Le dimostrazioni di Seattle hanno anche avviato una nuova ondata di «politica in piazza», dopo un periodo in cui erano state sottolineate piuttosto strategie di lobbying e informazione del pubblico. Le dimostrazioni di massa, infatti, hanno spesso luogo durante i **controvertici**, definiti arene di iniziative di livello internazionale organizzate durante i summit ufficiali e in cui si affrontano gli stessi temi sebbene da un punto di vista critico, sollevando consapevolezza attraverso la protesta e l'informazione, con o senza contatti con la versione ufficiale [Pianta 2002]. Nuove forme di azione diretta si sono intrecciate con una mobilitazione del cittadino come consumatore (ad esempio, attraverso il sostegno al commercio equo e solidale o il boicottaggio di alcuni prodotti per protestare contro condizioni di particolare sfruttamento dei lavoratori o processi produttivi inquinanti). Azioni orientate a sensibilizzare nei confronti di valori e culture *alternativi* sono state collegate ad un *attivismo del consumatore* che «sfida la convinzione che denaro e moralità non possono essere mischiati» [Micheletti 2003, 3]. Presentando il consumo come un potenziale *gesto politico*, il consumo etico accentua il ruolo centrale degli individui nell'assumere quotidianamente la responsabilità per i beni comuni. Il boicottaggio

Controvertici e proteste transnazionali

(*boycott*) dei prodotti «cattivi», ma anche l'acquisto (*buy*cott) di quelli etici (ambientalmente sostenibili e solidali, in relazione alle condizioni di produzione e commercializzazione che rispettano i diritti umani), e allo stesso modo gli investimenti socialmente responsabili sono forme d'azione pensate non solo per risocializzare i «cattivi» produttori ma anche per mettere direttamente in pratica certi valori [Follesdal 2004].

Un discorso globale

Nelle proteste dell'ultimo decennio, inoltre, frammenti di culture diverse – secolari e religiose, radicali e riformiste, giovani e vecchie generazioni – si sono intrecciate insieme in un discorso più ampio che ha assunto il tema dell'ingiustizia sociale (e globale) come un collante, lasciando al tempo stesso ampi margini per approfondimenti separati. A livello transnazionale, le rivendicazioni sono connesse a valori come l'eguaglianza, la giustizia, i diritti umani, la protezione dell'ambiente [Della Porta 2007; Della Porta *et al.* 2006]. In parallelo, il nemico è stato individuato nella «globalizzazione neoliberista», definita come dominio deregolamentato del mercato a danno dei diritti dei cittadini. Bersaglio di queste azioni sono le politiche delle organizzazioni finanziarie internazionali (Banca mondiale, Fondo monetario internazionale e Organizzazione mondiale del commercio), ma anche le scelte politiche dei governi nazionali, sia di centro-destra che di centro-sinistra, considerati responsabili di crescenti ingiustizie sociali, con effetti particolarmente negativi su donne, ambiente, Sud del pianeta, ecc. Accanto alla giustizia sociale, un tema centrale delle proteste recenti è la ricerca di nuove forme di *democrazia partecipativa*, basate su una maggiore partecipazione dei cittadini nelle decisioni pubbliche.

4. Mobilitazione delle risorse e partecipazione

Gli studi sui movimenti sociali consentono di approfondire l'analisi sulle determinanti della partecipazione politica, sottolineando in particolare la rilevanza della presenza di «imprenditori» capaci di mobilitare nell'ambiente **risorse di partecipazione**. Da questo punto di vista, essi evidenziano come molte forme di partecipazione politica non siano individuali ma collettive, coinvolgendo gruppi di individui.

► Soprattutto a partire dagli anni settanta si è sviluppata una corrente di studi che ha considerato i movimenti sociali come parte del normale processo politico, centrando l'analisi sui processi di **mobilitazione delle risorse** necessarie all'azione collettiva.

In questa prospettiva, *i movimenti sociali agiscono in modo razionale, propositivo e organizzato*. Le azioni di protesta derivano da un calcolo di costi e benefici, influenzato dalla presenza non solo di conflitti, ma anche di *risorse necessarie ad attivare questi conflitti*. In una situazione storica in cui i disagi, i contrasti, gli scontri di interesse e le ideologie conflittuali appaiono sempre presenti, il sorgere dell'azione collettiva non può essere spiegato soltanto a partire da questi elementi. Non basta scoprire l'esistenza di interessi contrastanti; occorre anche studiare le condizioni che permettono di trasformare lo scontento in azione. Ad esempio, se le

donne sono state nei secoli subordinate agli uomini, un movimento femminista emerge però solo quando le donne acquistano risorse sufficienti ad organizzarsi per rivendicare i loro diritti. Tipo ed entità delle risorse disponibili spiegano le scelte tattiche dei movimenti e le conseguenze dell'azione collettiva sul sistema sociale e politico. Più in generale, forme diverse di partecipazione politica richiedono risorse diverse: denaro per alcune, tempo libero per altre.

Il ruolo degli imprenditori politici

- La ricerca ha sottolineato in particolare il ruolo degli **imprenditori politici** – individui o, più spesso, organizzazioni – nel mobilitare lo scontento, ridurre i costi dell'azione, utilizzare e creare reti di solidarietà, distribuire incentivi ai membri, acquisire consensi all'esterno.
- Nell'analisi delle risorse interne al gruppo, l'attenzione si è soffermata soprattutto sulle **forme di organizzazione**. L'importanza dell'*organizzazione* era già stata sottolineata nelle ricerche classiche sulla partecipazione. Si era osservato infatti che, se lo status sociale individuale tende a far crescere la partecipazione, si possono avere però gruppi che partecipano molto – almeno in alcune forme – pur avendo un basso status sociale. In genere, questi gruppi sono dotati di un alto livello di identificazione accompagnato da risorse organizzative. Per questo, è bene distinguere tra **risorse e motivazioni individuali** e **risorse e motivazioni di gruppo**. A livello di gruppo, «più una categoria sociale è organizzata – in un'associazione o partito politico – e più è capace di prendere parte effettiva alla vita politica» [Verba, Nie e Kim 1978, 51].

Il ruolo dell'organizzazione

- L'organizzazione può quindi compensare l'assenza di altre risorse. Infatti, «quando una certa categoria sociale è ben organizzata, l'attività dei suoi membri verrà innalzata al di sopra del livello che le caratteristiche individuali dei membri stessi avrebbero fatto prevedere» [*ibidem*, 59]. Ciò trasforma la relazione tra partecipazione e status sociale sia nelle singole categorie sociali che a livello di nazioni. Ad esempio, mentre negli Stati Uniti, dove la classe operaia è debolmente organizzata, la partecipazione appare in effetti fortemente influenzata dallo status sociale, ciò è meno evidente in nazioni dove gruppi di individui meno dotati di risorse materiali (ad esempio, gli operai) sono però organizzati in associazioni e partiti.

Contrariamente a quanto sostenuto dalle cosiddette teorie della «società di massa», che avevano presentato alcune forme di partecipazione politica come effetti dello sradicamento degli individui dai gruppi primari e della disgregazione sociale conseguenti alla modernizzazione [ad esempio, Kornhauser 1959], è invece l'inserimento in reti sociali e associazioni politiche a favorire l'azione collettiva, nelle sue diverse forme. La partecipazione è infatti facilitata dall'appartenenza ad **organizzazioni formali** che spesso operano come canali di reclutamento. Quanto maggiore è il numero delle appartenenze organizzative, soprattutto di tipo più esplicitamente politico, tanto maggiori saranno le probabilità che un individuo partecipi, avendo sia maggiori contatti con persone impegnate in una specifica causa sia un insieme di esperienze utili ad una nuova mobilitazione.

Il ruolo delle reti informali

- Accanto alle adesioni organizzative formali, un ruolo rilevante nel favorire la mobilitazione ha l'inserimento degli individui in **reti**, anche informali, di conoscenze e amicizie. In particolare, l'appartenenza a reti-

coli che condividono l'interesse verso alcune cause svolge una importante funzione cognitiva, rafforzando le motivazioni iniziali. Attraverso questi legami, l'individuo costruisce la sua immagine del mondo, acquisendo anche informazioni e competenze necessarie a partecipare politicamente [Della Porta e Diani 1997, 132]. Le reti di relazione contribuiscono a formare idee e valori, e la frequentazione reciproca genera affetti e solidarietà che cementano il gruppo. Gli attivisti politici sono apparsi infatti come persone bene inserite all'interno di reti di solidarietà di vario tipo. Sulla base di un'ampia mole di ricerca empirica, si è arrivati dunque a prevedere che i partecipanti a vari movimenti politici saranno reclutati in primo luogo fra gli individui già attivi e bene integrati nella collettività, piuttosto che fra gli individui socialmente isolati [Oberschall 1973, 135].

Dato che gli ambienti (e i gruppi) sociali si differenziano sulla base della densità dei reticoli che li caratterizzano, ciò dà luogo ad una differente capacità di partecipazione. Charles Tilly [1978] ha sostenuto a questo proposito che la mobilitazione dei gruppi è influenzata dal loro livello di **catnet**, sintesi di caratteristiche legate alla *categoria* sociale e densità dei *network* (o reticoli) sociali. Infatti, il passaggio da una *categoria* (come aggregato di individui che condividono determinate caratteristiche) a un *gruppo sociale* (come comunità capace di azione collettiva) è facilitato dalla presenza contemporaneamente di specifici tratti categoriali e di reti di relazioni che legano tra loro i soggetti che tali tratti condividono [Della Porta e Diani 1997, 47].

Catnet: categorie sociali, *network* relazionali

Che le opportunità di partecipazione crescano per quei gruppi sociali caratterizzati da somiglianze strutturali e intensità di relazioni sociali è confermato da numerosi studi sul movimento sindacale. La mobilitazione del *movimento operaio* è stata in particolare collegata alla presenza di grandi masse di lavoratori che svolgevano lavori simili e tendevano a trascorrere insieme non solo il tempo di lavoro, ma anche il tempo libero, abitando in quartieri socialmente omogenei, localizzati vicino alle fabbriche.

La presenza di reticoli di relazioni sociali intense e socialmente omogenee avrebbe favorito la scelta di cooperare. L'azione collettiva avrebbe poi rafforzato la consapevolezza di avere interessi in comune – facendo crescere quella che Karl Marx definì coscienza di classe. L'ideologia socialista avrebbe politicizzato molte lotte sociali, proponendo una più ampia visione del mondo.

Il ruolo dei reticoli sociali sarà tanto più importante quanto più costosa o rischiosa è la partecipazione politica. Ad esempio, la precedente appartenenza ad organizzazioni politiche e l'inserimento all'interno di reticoli di amici con simili opinioni politiche è risultata particolarmente importante nel determinare la decisione di aderire, negli anni sessanta, alla campagna del movimento per i diritti civili americani, orientata alla registrazione al voto dei neri che vivevano negli stati razzisti del Sud degli Usa – la cosiddetta Freedom Summer. La campagna era molto rischiosa, per le prevedibili reazioni violente del Ku Klux Klan e delle polizie locali – infatti, tre attivisti furono uccisi e numerosi altri feriti. Come mostra la ricerca di Doug McAdam [1988], gli studenti che aderirono all'iniziativa furono soprattutto coloro che avevano già appartenenze politiche ad organizza-

zioni che simpatizzavano per la causa dei diritti civili, o che erano inseriti all'interno di reticoli politico-amicali portatori di valori di eguaglianza. Anche gli studi sui militanti delle organizzazioni terroriste attive in Italia negli anni settanta hanno indicato che il reclutamento avveniva prevalentemente attraverso rapporti amicali, coinvolgendo militanti già attivi in gruppi politici radicali seppure non clandestini [Della Porta 1990].

5. Partecipazione e identità

► Organizzazione e reticoli sociali facilitano la partecipazione nella misura in cui essi producono **identità collettive**, e cioè **senso di appartenenza ad un gruppo**. Caratteristico della politica è il suo formare *sistemi di solidarietà* che stanno alla base della stessa definizione di interesse [Pizzorno 1966] (cfr. cap. 9). Se chi si mobilita difende alcuni interessi, questi ultimi sono comunque individuabili solo a partire da un certo sistema di valori. L'interesse al proprio benessere materiale non è, ad esempio, assoluto o innato, ma legato piuttosto ad una certa concezione del mondo. Le opzioni di valore portano ad identificarsi con gruppi più ampi ai quali ci si sente di appartenere e nell'interesse dei quali si è disposti ad agire. In quest'ottica, *la partecipazione politica è un'azione in solidarietà con altri, che mira a conservare o trasformare la struttura (e i valori) del sistema di interessi dominante*. La partecipazione politica richiede quindi la costruzione di collettività solidali al cui interno gli individui si considerano reciprocamente come eguali.

Partecipazione come azione in solidarietà con altri

Buona parte dell'attività politica è infatti orientata a sostenere queste solidarietà attraverso la *creazione di identità collettive* (cfr. anche cap. 9, par. 1.3), che sono poi alla base della partecipazione. Per mobilitarmi, ad esempio, come operaio e chiedere maggiori diritti per gli operai, devo innanzi tutto identificarmi come operaio. Devo, come individuo, selezionare quel mio particolare ruolo sociale come fattore fondamentale per la mia vita, identificarmi con gli altri individui che condividono quella mia posizione. Riempire di contenuti questa identità di gruppo è un prerequisito alla mia capacità di definire i miei interessi in quanto operaio. L'identità come consapevolezza dell'appartenenza ad un *noi collettivo*, o ad una classe, facilita poi la partecipazione politica: essa è infatti «maggiore quanto maggiore (più intensa, più chiara, più precisa) è la coscienza di classe» [*ibidem*, 109]. Non è la centralità in generale, di cui aveva parlato Milbrath, ma la centralità rispetto ad un gruppo sociale, il collocarsi in modo inequivoco rispetto ad esso, che favorisce la partecipazione, accentuando il senso di aggregazione. Si spiega così perché alcuni gruppi dotati di basso livello di risorse di status, in alcune condizioni sono più capaci di altri di organizzarsi e, quindi, partecipano più di altri. Motivazioni identitarie sono inoltre in grado di rendere di per sé gratificanti le forme di partecipazione più impegnative [Morales 2004].

Identità come identificazione

Se la costruzione dell'identità è una precondizione dell'azione collettiva, essa ne è al contempo un prodotto. Infatti, la stessa partecipazione *trasforma* le identità degli individui, rafforzando il sentimento di appartenenza ad alcuni gruppi, indebolendo l'identificazione in altri ruoli. Nell'evoluzione dell'azione collettiva l'identità si produce e riproduce [Della Porta e Diani 1997, 104]. Le barricate per i movimenti rivoluzionari, gli scioperi per il movimento operaio, le occupazioni nelle mobilitazioni degli studenti sono forme d'azione orientate ad influenzare le decisioni pubbliche, ma hanno anche un effetto all'interno creando solidarietà fra i partecipanti, facendoli sentire parte di uno sforzo collettivo. Se l'organizzazione è importante soprattutto nelle fasi iniziali della creazione di un'identità comune, è la stessa partecipazione che poi rafforza il senso di appartenenza, in una sorta di circolo virtuoso.

L'azione contribuisce, infatti, a costruire e consolidare l'identità attraverso la definizione dei confini tra gli attori impegnati in un conflitto. Perché ci sia azione collettiva occorre che coloro che agiscono siano in grado di elaborare una *definizione di se stessi*, degli altri attori sociali, e del contenuto delle relazioni che li legano. Essi devono identificare un noi, con cui solidarizzare, ma anche un «loro», al quale attribuire le colpe per la condizione che si vuole mutare. La costruzione dell'identità comporta una *definizione in positivo* di chi fa parte di un certo gruppo, ma anche necessariamente una *definizione in negativo* di chi ne è escluso [*ibidem*, 105]. Perché vi sia interazione, è comunque necessario che le identità dei diversi attori vengano riconosciute anche dall'esterno, sicché una parte della mobilitazione è orientata a questa ricerca di riconoscimento, inscindibile dall'identità stessa [Pizzorno 1991; Della Porta, Greco e Szakolczai 2000].

6. Valori post-materialisti e partecipazione

Lo sviluppo di nuove forme di partecipazione è stato collegato anche alle caratteristiche della *cultura politica*, come insieme di valori, atteggiamenti e conoscenze relativi alla politica. All'inizio degli anni settanta, in paesi così diversi come Argentina, Cile, Israele, Nigeria e Bangladesh la crescita di occupazione nell'industria, istruzione ed esposizione ai mezzi di comunicazione avevano portato a favorire atteggiamenti individuali di modernità [Inkeles e Smith 1974]. Anche nei paesi in via di sviluppo si diffondeva la figura di «un cittadino informato e partecipante; [che] ha un marcato senso di efficacia personale; è molto indipendente e autonomo nei suoi rapporti con le fonti tradizionali di influenza [...] è disponibile a nuove esperienze ed idee, cioè è relativamente aperto mentalmente e cognitivamente flessibile» [*ibidem*, 290]. La modernizzazione sociale doveva portare quindi una maggiore fiducia nella capacità di influenzare l'ambiente attraverso scelte politiche e, soprattutto, ad un orientarsi del sistema dei valori attorno all'interesse personale.

Caratteristiche della cultura politica

● Nello stesso periodo, nel mondo occidentale si constata però la presenza di un *profondo mutamento* nel sistema di valori che aveva caratterizzato la modernizzazione. Tale mutamento avrebbe favorito il diffondersi soprattutto delle forme più innovative di partecipazione. In particolare, secondo Ronald Inglehart [1977], l'ondata di protesta degli anni sessanta

L'emergere di valori post-materialisti

è collegata all'emergere di **valori post-materialisti**, cioè all'allontanarsi dall'interesse materiale di un numero crescente di individui. La tesi di Inglehart parte da due assunti di fondo:

- In primo luogo, egli ritiene che vi sia una *gerarchia dei bisogni*, sicché i bisogni di ordine elevato (come la crescita intellettuale e artistica della persona) sono concepibili soltanto dopo che sono stati soddisfatti quelli di livello più basso (in particolare, la sopravvivenza fisica).
- In secondo luogo, il momento decisivo per la socializzazione politica – quando si formano credenze e valori destinati a sopravvivere nel tempo – si colloca nel passaggio dalla giovinezza all'età adulta, e quindi principi e priorità acquisiti in quel momento tendono a mantenersi anche nell'età adulta.

La generazione che è arrivata all'età adulta tra la fine degli anni sessanta e gli anni settanta si differenzia profondamente dalla generazione precedente. Nelle democrazie occidentali, i nati nel secondo dopoguerra sono cresciuti in condizioni di benessere economico, facile accesso all'istruzione superiore, e bassa esposizione al rischio di una guerra. Queste condizioni avrebbero spinto verso un graduale indebolimento dei valori di tipo «materialistico» – che riflettono preoccupazioni relative al benessere economico e alla sicurezza personale e collettiva – e l'emergere invece di *valori «post-materialistici»* – orientati verso bisogni di natura prevalentemente espressiva, quali l'*autorealizzazione* nella sfera privata, e l'*espansione della libertà di opinione, della democrazia partecipativa e dell'autogoverno nella sfera pubblica*.

Lo strumento utilizzato in diverse ricerche per misurare il livello di materialismo/post-materialismo consiste in una batteria di *quattro obiettivi* da ordinare gerarchicamente: *mantenere l'ordine pubblico*; *combattere l'aumento dei prezzi*; *dare maggiore peso ai cittadini nelle decisioni di governo*; *garantire la libertà di parola*. I primi due obiettivi sono considerati materialisti, gli ultimi due invece post-materialisti. Sia la ricerca di Inglehart sia numerose ricerche successivamente hanno rilevato la crescita dei gruppi caratterizzati da valori post-materialisti, che hanno tendenzialmente raggiunto nel numero i rappresentanti dei valori materialisti, all'inizio di gran lunga dominanti.

Queste trasformazioni spiegano le nuove caratteristiche della partecipazione politica sviluppatesi a partire dagli anni sessanta – in particolare, il fatto che le richieste di mutamento sociale provengano più dalla *classe media* che dalla classe operaia; la maggiore rilevanza della generazione come elemento di identificazione collettiva; la salienza dei temi non economici. Infatti, la partecipazione ad azioni di protesta è più frequente nei giovani [Dalton 1996, 80] e fra i più istruiti. Inoltre, la lunga fase di crescita economica ha spostato l'attenzione dai temi materiali a quelli relativi allo **stile di vita**: «Per i gruppi più giovani, economicamente sicuri, nuovi temi erano in cima all'agenda. Gli sforzi di combattere le tendenze disumanizzanti dell'industrialismo acquistarono alta priorità» [Inglehart 1977; trad. it. 1983, 285-286].

La tendenza alla crescita dei valori post-materialisti sembra mantenersi nel tempo: non solo in effetti restano fedeli ai valori post-materialisti i cittadini socializzati negli anni sessanta, ma valori post-materialisti si diffondono anche nelle nuove coorti di età, confermando l'esistenza di uno spostamento di fondo nei sistemi di valore [Dalton 1996, 96]. Gli anni sessanta possono essere definiti allora come uno dei rari momenti nella storia in cui si produce un radicale mutamento di prospettiva nel modo di concepire la società e la politica. La generazione che ha vissuto questi mutamenti negli anni cruciali per la socializzazione avrebbe poi trasmesso i nuovi valori anche alle più giovani generazioni [Della Porta e Diani 1997, 79-80]. Gli individui con valori post-materialisti sono anche oggi particolarmente presenti tra i sostenitori di nuove domande politiche, in particolare tra ecologisti e verdi [Inglehart 1990]. Bisogna aggiungere tuttavia che le questioni sociali (del resto mai divenute marginali) sono ritornate centrali nelle proteste del nuovo millennio.

7. Forme di partecipazione e opportunità politiche

Se variabili culturali, come il post-materialismo, sono state individuate come cause dello sviluppo di nuove forme di partecipazione, lo stesso fenomeno è stato spiegato anche a partire da *variabili socioeconomiche e politiche*. Lo sviluppo economico ha creato maggiori risorse materiali da investire nella partecipazione politica, oltre che maggiore tempo libero, da utilizzare in vario modo. La modernizzazione ha accresciuto i tassi di scolarizzazione, aumentando la capacità dei cittadini di intervenire nel processo politico, così come la consapevolezza di alcuni diritti. Lo sviluppo della tecnologia ha ridotto i costi di organizzarsi e agire collettivamente (cfr. cap. 10). Per quanto riguarda la politica, il processo di democratizzazione è passato, come si è detto (cfr. cap. 4), attraverso un progressivo allargamento dei diritti civili, politici e sociali, e quindi delle potenziali opportunità di partecipazione.

I tempi e i modi di queste trasformazioni democratiche hanno avuto conseguenze sulle relazioni tra attori politici istituzionali e protesta. In quanto portatori di sfide nei confronti di un dato ordine politico, i movimenti sociali interagiscono con gli attori che in tale ordine godono di una posizione consolidata. Le caratteristiche di queste interazioni condizionano sia le forme assunte dall'azione collettiva, sia le sue possibilità di successo.

► Nello studio dei movimenti sociali, il concetto più utilizzato per definire le proprietà dell'ambiente esterno, rilevanti per lo sviluppo dei movimenti sociali, è stato quello di **struttura delle opportunità politiche** [Tarrow 1989; 1994]. L'assunto di fondo è che la partecipazione si intensifica quando si aprono canali di accesso alle istituzioni, che portano a sperare in un successo dell'azione collettiva.

Istituzioni politiche e partecipazione

► Nel guardare alle caratteristiche dei sistemi democratici che possono influenzare la partecipazione politica, un *primo insieme di variabili* appare rilevante: le **istituzioni politiche**.

- Innanzi tutto consideriamo il grado di **decentramento territoriale**. Si ritiene, in generale, che tanto maggiori i poteri distribuiti alla periferia

(enti locali, regioni, stati in sistemi federali), tanto maggiore sarà la possibilità per i singoli movimenti di trovare un punto di accesso al sistema decisionale. Si considera in genere tanto più facile l'accesso, quanto più «vicina» al cittadino è l'unità amministrativa. Così, ad esempio, il decentramento dei poteri dallo stato nazionale alle regioni, dalle regioni alle città, dalle città ai quartieri viene considerato, a parità di condizioni, come un'*apertura* del sistema istituzionale alle spinte provenienti dal basso. Viceversa, la crescente influenza di organizzazioni governative internazionali (Fondo monetario internazionale, Banca mondiale, Organizzazione mondiale del commercio) riduce la capacità di influenza dei cittadini.

- Per quanto riguarda la **separazione funzionale del potere** il sistema si può considerare in linea di massima tanto più aperto quanto maggiore è la divisione dei compiti tra legislativo, esecutivo e giudiziario. Un elemento particolarmente rilevante a proposito della distribuzione funzionale del potere riguarda l'*autonomia del sistema giudiziario*. Un forte potere giudiziario può intervenire sia rispetto al legislativo che rispetto all'esecutivo: si pensi al ruolo della Corte costituzionale, ma anche alle tante decisioni della magistratura nelle controversie legali tra movimenti e istituzioni. Tanto più indipendente il potere giudiziario, tanto più aumentano quindi le possibilità di accesso dei movimenti.

- Le varie forme di partecipazione politica sono, inoltre, permeate dalle **strategie prevalenti**, cioè dalle procedure che i membri di un sistema adoperano quando hanno a che fare con gli «sfidanti». Infatti, «le strategie nazionali fissano le regole del gioco, formali e informali, sulla elaborazione del conflitto» [Kriesi 1989, 295]. Queste *strategie* sono state, in generale, distinte in *esclusive* – cioè caratterizzate dalla repressione dei conflitti – e *inclusive* – cioè orientate alla cooptazione delle nuove domande.

Nei paesi dell'Europa mediterranea, ma anche in Francia e Germania, le esperienze passate con regimi assolutistici e una ritardata introduzione del suffragio universale avrebbero portato alla prevalenza di *strategie esclusive*, con divisione del movimento operaio e sua radicalizzazione. Viceversa, nei piccoli paesi con mercati aperti, in Gran Bretagna e nei paesi scandinavi – cioè in paesi senza esperienze assolutiste e con una precoce introduzione del suffragio universale – *strategie inclusive* hanno prodotto movimenti operai uniti e moderati [Goldstein 1983, 340; Marks 1989, 15].

I nuovi movimenti sociali «erediterebbero» in ciascun paese le conseguenze delle reazioni a suo tempo rivolte al movimento operaio. Riproducendosi nel tempo attraverso dinamiche interne, queste strategie prevalenti avrebbero influenzato il modo di affrontare il conflitto tra classe operaia e capitale, portando repressione in alcuni casi e integrazione in altri. Le democrazie caratterizzate da *strategie inclusive* sarebbero, infatti, aperte anche ai nuovi sfidanti; viceversa quelle dominate da *strategie esclusive* sarebbero chiuse rispetto alle domande emergenti. Così, ad esempio, il movimento studentesco degli anni sessanta avrebbe incontrato una forte repressione in Italia, paese con tradizioni di esclusione, con una conseguente radicalizzazione della protesta, fino alla degenerazione del terrorismo [Della Porta 1990].

▶ Abbiamo fino ad ora guardato ad alcune *caratteristiche stabili* del sistema delle opportunità politiche: sia le istituzioni che le strategie mutano molto lentamente nel tempo. Vi è tuttavia un *secondo insieme di variabili*, considerate come parte della struttura delle opportunità politiche, che sono invece più *dinamiche* – possono cambiare nel breve periodo, e sono soggette a pressioni da parte dei movimenti stessi. I movimenti sociali si muovono, infatti, all'interno di un campo organizzativo, interagendo con vari altri attori. Essi trovano alleati e oppositori nell'amministrazione pubblica, nel sistema dei partiti, fra le associazioni d'interesse e nella società civile. I fattori istituzionali sono infatti in qualche modo mediati da due insiemi di variabili intervenienti: il comportamento del **sistema di alleanza** e il comportamento del **sistema di conflitto**.

- Guardando al campo di interazione dei movimenti, possiamo definire *il sistema di alleanza come composto dagli attori politici che li sostengono e il sistema di conflitto come composto da quelli che vi si oppongono* [Klandermans 1989]. Mentre il **sistema di alleanza** fornisce risorse e crea opportunità politiche per gli sfidanti, il **sistema di conflitto** tende a peggiorare quelle condizioni. Gli esiti del conflitto verranno definiti dalla specifica **configurazione del potere**, cioè dalla distribuzione del potere fra gli attori rilevanti, che operano sia nel sistema dei partiti che in quello delle organizzazioni di interessi [Kriesi 1989]. Momenti di instabilità elettorale o divisioni nelle élite possono aprire «finestre di opportunità» per i movimenti sociali, spingendoli a mobilitarsi per sfruttare l'occasione propizia. Si è detto, ad esempio, che l'emergere di nuovi movimenti nel corso degli anni sessanta in Italia è stato favorito dall'esperienza dei governi di centro-sinistra, che avevano creato speranze di riforme profonde. In questi casi, la presenza di alleati all'interno delle istituzioni (spesso all'interno stesso dei governi) tende a rendere i movimenti più moderati nelle forme d'azione e nelle ideologie. Il ricompattarsi delle élite al potere, con la conseguente perdita di alleati istituzionali, può scoraggiare una mobilitazione di massa, e radicalizzare invece forme d'azione e atteggiamenti di coloro che restano attivi nei movimenti [Della Porta 1996].

Configurazione del potere e partecipazione

8. La partecipazione fa bene alla democrazia?

Se alcune forme di partecipazione sembrano crescere, contrastanti sono comunque i pareri sulle loro conseguenze nei regimi democratici. Il giudizio sulla partecipazione cambia, in generale, a seconda del valore attribuito al carattere rappresentativo – ovvero di delega agli eletti – delle democrazie contemporanee.

8.1. Democrazia e apatia

In uno studio pubblicato nel 1960, intitolato *Political Man*, Lipset aveva sostenuto che un certo livello di apatia fa bene ad una democrazia. La *non partecipazione* può essere un segno positivo di consenso con

chi governa, e viceversa una *crescita della partecipazione* può indicare scontento politico e disintegrazione sociale. Soprattutto dopo l'ondata di proteste alla fine degli anni sessanta, alcuni scienziati politici metteranno in guardia contro i possibili rischi della crescita della partecipazione, seguita in particolare alle mobilitazioni studentesche degli anni sessanta e settanta. Si è detto, infatti, che la crescita della partecipazione aumenta il numero di domande al sistema – creando *rischi di «sovraccarico»*. I governi degli Stati Uniti e delle democrazie europee sono stati descritti come sottoposti ad eccessivo stress, proprio a causa della crescita della partecipazione. In queste condizioni, si rischiava di inseguire le richieste dei singoli, perdendo di vista il bene generale, con una riduzione della capacità di risposta dei governanti, e una conseguente riduzione della loro credibilità.

Rischi della partecipazione: il «sovraccarico»

Secondo uno studio molto discusso, negli anni settanta la crescita della partecipazione avrebbe portato ad una *crisi della democrazia*, caratterizzata da «disintegrazione dell'ordine civile, crollo della disciplina sociale, indebolimento dei leader, e alienazione dei cittadini» [Crozier, Huntington e Watanuki 1975]. La partecipazione politica era qui vista come sfida alle istituzioni. Come scrisse Huntington [1975, 37-38] a proposito degli Stati Uniti, «il problema del governo oggi deriva da un "eccesso di democrazia" [...] L'operare effettivo di un sistema politico democratico richiede normalmente una qualche misura di apatia e disimpegno da parte della popolazione. La vulnerabilità del governo democratico negli Stati Uniti deriva dalle dinamiche interne della democrazia in una società altamente istruita, mobilitata e partecipativa». Il paradosso era che proprio i gruppi più istruiti sembravano rappresentare il pericolo più grosso per la democrazia – essendo quelli che rivolgevano più domande al sistema.

8.2. «Exit» o «voice»?

Se la protesta è stata quindi vista come possibile causa di delegittimazione delle democrazie, alcuni hanno comunque sottolineato i suoi *effetti positivi*. Paragonando le reazioni dei cittadini di un sistema politico a quelle dei consumatori in un mercato, Albert O. Hirschman [1970; trad. it. 1982] ha distinto diverse strategie per esprimere scontento. Un cittadino, così come un consumatore, può reagire all'insoddisfazione utilizzando strategie di «uscita» (**exit**) o di protesta, cioè di «voce» (**voice**).

Effetti positivi della partecipazione

Strategie di reazione del cittadino

- L'**uscita** si riferisce all'abbandono di un prodotto per un altro, ed è tipica del sistema economico dove, normalmente, il cliente insoddisfatto del prodotto di un'azienda passa a quello di un'altra. In questo senso, l'uscita da un'opzione considerata negativa viene utilizzata come strategia per salvaguardare il proprio benessere o migliorare la propria posizione. Questo meccanismo è inequivocabile (o si esce o si resta), impersonale (dato che si evita ogni confronto diretto tra cliente e impresa), ed indiretto – «le contromisure dell'azienda in crisi sono opera della Mano Invisibile, sono una conseguenza non intenzionale della decisione del cliente di defezionare» [*ibidem*, 21].

L'uscita

- La reazione politica tipica è la **voce**, definita come «un qualsiasi tentativo di cambiare, invece che di eludere, uno stato di cose riprovevole, sia sollecitando individualmente o collettivamente il management direttamente responsabile, sia appellandosi ad un'autorità superiore con l'intenzione di imporre un cambiamento nel management, sia mediante vari tipi di azioni e proteste, comprese quelle intese a mobilitare l'opinione pubblica» [*ibidem*, 31]. La voce comprende l'esteso arco di comportamenti che vanno da una timida lagnanza a una violenta protesta, implicando un'espressione aperta delle proprie critiche, piuttosto che «un voto privato, "segreto", nell'anonimato di un supermercato; e infine, è diretta e schietta invece che tortuosa» [*ibidem*].

La voce

- Sia la voce che l'uscita, in dosi eccessive, possono danneggiare l'impresa: per questo occorre anche una certa dose di *attaccamento* affettivo, o **lealtà**. In genere, la lealtà porta ad accettare i comportamenti di un'organizzazione o istituzione È però anche bene che ci sia una certa quantità di opzione-voce: ad esempio, per un'impresa, mentre l'uscita può avere un effetto deleterio, facendo crollare le vendite, la voce ha dei vantaggi. Essa può infatti limitare l'uscita, presentandosi per il cliente-cittadino come un'alternativa ad essa: «in alcune situazioni, pertanto, l'uscita è una reazione estrema, che si verifica quando sia venuta a mancare la voce» [*ibidem*, 36]. Un certo livello di lealtà favorisce l'opzione-voce rispetto all'opzione-uscita: per protestare c'è bisogno infatti di un certo livello di attaccamento all'istituzione o organizzazione, e una certa fiducia nella sua disponibilità ad ascoltare le proteste. Ne deriva che le aziende dovrebbero avere interesse a favorire la voce rispetto all'uscita. Parallelamente, i sistemi politici che facilitano la protesta, stimolando la partecipazione, funzioneranno meglio di quelli dove lo scontento non può sfociare che nell'uscita. Permettendo ai cittadini di protestare, questi sistemi potranno migliorarsi, riconquistando la fiducia dei propri cittadini.

La lealtà

In questo senso, la maggiore utilizzazione di forme d'azione non istituzionali testimonia non una crisi della democrazia, ma una sua espansione: «I cittadini utilizzano forme d'azione non istituzionali perché queste forme offrono loro possibilità di ottenere mete politiche – non perché sono insoddisfatti delle forme d'azione convenzionali» [Fuchs e Klingemann 1995, 432]. Ciò sarebbe confermato dai dati sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Sebbene vi sia stato un declino nella fiducia in alcune istituzioni «d'ordine» (quali la Chiesa, le forze armate, il sistema legale), vi è stata invece una crescita di sostegno per altre istituzioni (ad esempio, per il sistema scolastico) [Listhaug e Wiberg 1995, 320]. La fiducia nella democrazia si è anzi rafforzata, anche tra le nuove generazioni e tra i più istruiti [*ibidem*, 324; Fuchs, Guidorossi e Svensson 1995, 337]. Alcuni hanno così concluso che: «Primo, non vi è stato alcun problema di legittimazione nelle democrazie rappresentative dell'Europa occidentale a partire dalla metà degli anni settanta. Anche negli anni novanta, la democrazia continua ad essere considerata dalla stragrande maggioranza (circa tre quarti) dei suoi cittadini come la migliore forma di governo» [Dalton 2000].

Secondo ricerche molto recenti, il *sostegno a governo e istituzioni politiche* non è collegato né alla congiuntura economica, né al collocamento

Aspettative crescenti

individuale sul *continuum* destra-sinistra. Appartenenza a coorti giovanili e adozione di valori post-materialisti tendono a ridurre quel sostegno, pur aumentando la forza dell'attaccamento a valori democratici [Dalton 2004, 67]. Diversamente che in passato, sono i più giovani e gli appartenenti alle classi medie ad avere meno fiducia in alcune istituzioni democratiche, pur mantenendo invece un forte impegno verso valori democratici [*ibidem*]. È stato infatti osservato che «ciò che sta cambiando non è tanto la *performance* delle democrazie contemporanee, quanto le aspettative dei cittadini su quello che la democrazia dovrebbe raggiungere. I post-materialisti hanno più alti ideali democratici, ed è rispetto a questi standard più elevati che le democrazie si dimostrano inadeguate» [*ibidem*, 109]. Una questione aperta è in che misura questa insoddisfazione porterà ad un'uscita individuale (evasione fiscale, corruzione politica) e in che misura, invece, spingerà verso richieste di riforme nella direzione di una maggiore partecipazione dei cittadini.

8.3. Associazionismo e democrazia

La partecipazione, come capacità della società civile di organizzarsi e realizzare direttamente alcuni obiettivi, è stata vista anche come particolarmente favorevole alla democrazia. Nelle teorie che sostengono il bisogno di rafforzare la società civile, il *pluralismo* (inteso come compresenza di molteplici appartenenze associative) viene contrapposto al potenziale *autoritarismo* insito nell'intento dello stato. Alla partecipazione si attribuisce la valenza positiva di favorire l'autogoverno, contro «l'alienazione del cittadino quando si rapporti allo stato sulla base di diritti e obblighi puramente politici» [Graziano 1995, 157].

Teorie sull'impatto positivo delle associazioni

Secondo Alexis de Tocqueville, la forza della democrazia americana stava proprio nel decentramento ai comuni e alle associazioni dei poteri in Europa concentrati nello stato nazionale. Nel comune il cittadino americano si socializza alla politica: «In questa sfera ristretta che è alla sua portata, si abitua a quelle forme senza le quali la libertà procede solo con le rivoluzioni, si compenetra del loro spirito, prende gusto all'ordine, comprende l'armonia dei poteri» [Toqueville 1953; trad. it. 1967, 89]. Nelle associazioni si sviluppa il piacere dello stare insieme e si impara ad interagire con gli altri: «perché gli uomini restino civili, o lo divengano, bisogna che tra loro l'arte d'associarsi si sviluppi e si perfezioni» [*ibidem*, 601].

Il capitale sociale

▶ Le teorie di Tocqueville sono state riprese dalla letteratura sul **capitale sociale**, definito in riferimento alle *caratteristiche dell'organizzazione sociale – reticoli di relazioni, norme di reciprocità, fiducia negli altri – che facilitano la cooperazione per il raggiungimento di comuni benefici.*

La presenza di capitale sociale favorirebbe il buon governo. Così, ad esempio, Robert Putnam [1993; trad. it. 1993] ha spiegato il diverso rendimento istituzionale dei governi regionali in Italia a partire dalla quantità di capitale sociale in essi presenti. Benessere economico e buon governo caratterizzerebbero le regioni con più alti tassi di civismo, dove

i cittadini si rispettano e si stimano l'un l'altro, sono solidali e cooperano in varie forme associative.

• In particolare, le associazioni assolvono un ruolo fondamentale nello sviluppo delle virtù civiche: «Le associazioni civili diffondono tra i partecipanti il sentimento della cooperazione, della solidarietà e dell'impegno sociale» [*ibidem*, 105].

• La divisione tra *regioni civiche* e *regioni non civiche* coincide con la divisione tra regioni settentrionali e regioni meridionali. In particolare, nelle regioni del Centro-Nord l'**associazionismo** è diffuso, i cittadini si informano sulle vicende politiche, rifiutando però contatti personalistici, vi è una fiducia diffusa e la legge è rispettata. Qui il sistema di valori premia solidarietà, impegno civico, cooperazione e onestà. Inoltre, qui i politici sono tendenzialmente onesti, cercano il consenso popolare, il governo funziona meglio, e gli abitanti si dichiarano soddisfatti. Viceversa, nel Sud, «il concetto stesso di "cittadino" è storpiato. L'individuo pensa che l'amministrazione pubblica sia interesse di altri – i *notabili*, "i capi", "i politici" – ma non suo. Sono pochissimi coloro che partecipano alle decisioni riguardanti il bene pubblico. L'interesse per la politica non è dettato dall'impegno civico ma scatta per l'obbedienza verso altri o per affarismo» [*ibidem*, 135]. Qui la corruzione è diffusa, la legge poco rispettata, i cittadini si fidano poco l'uno dell'altro, e meno ancora dei loro governanti.

L'associazionismo

Nelle *regioni civiche*, la cooperazione volontaria – e quindi il buon governo – sarebbe favorita dalla presenza sia di un controllo sociale, che penalizza la violazione degli accordi, sia da meccanismi informali per la soluzione dei conflitti. Le reti di impegno civico accrescono le sanzioni per i trasgressori, rafforzano le norme di reciprocità, facilitano la comunicazione di informazioni, rappresentano momenti di collaborazione con esiti positivi. Il capitale sociale migliora l'azione del governo nella misura in cui esso genera fiducia negli altri, inclusa la pubblica amministrazione, oltre ad aumentare la capacità di autogoverno dei cittadini. In queste società, esperienze positive di cooperazione spingono a continuare a cooperare: il capitale sociale cresce, cioè, su se stesso [*ibidem*, 208]. Generalizzando a partire dalla ricerca sul caso italiano, Putnam ha osservato che «la qualità della vita pubblica e il rendimento delle istituzioni sono potentemente influenzate dalle norme e dalle reti dell'impegno civico» [1995, 66]. Molte ricerche hanno infatti indicato che la presenza di associazioni volontarie e reticoli di partecipazione aumenta le probabilità di successo nei più vari settori di attività, dall'istruzione alla disoccupazione, dalla sicurezza alla salute [*ibidem*].

Il capitale sociale come risorsa politica

• Non sempre, comunque, la presenza di capitale sociale porta buon governo. Il capitale sociale è infatti composto da tutte quelle risorse sociali che aiutano a «fare le cose» – cioè, quegli aspetti della struttura sociale (quali obblighi e aspettative, informazioni, norme e sanzioni, autorità, organizzazione sociale) che facilitano l'azione. La cooperazione non migliora automaticamente il rendimento di un governo democratico: gli interessi che si organizzano possono essere infatti quelli di una minoranza, e non essere affatto interessi congruenti con la democrazia. Si è cominciato quin-

Il «cattivo» capitale sociale

di a parlare di *«cattivo» capitale sociale* – il capitale di reticoli associativi usato ad esempio dai nazisti nella Germania degli anni venti, dai gruppi terroristi negli anni settanta o dalle milizie di destra e dalla mafia oggi. Inoltre, la fiducia generata dentro un'associazione non si estende facilmente ad altri contesti: la fiducia in un gruppo può anzi ridurre quella in altri. Ad esempio, «Il vicinato (così come alcune altre reti di impegno civico) è una fonte di fiducia, e il vicinato è una fonte di mancanza di fiducia. Esso promuove la fiducia in coloro che conosciamo e sfiducia in coloro che non conosciamo, coloro che non appartengono al vicinato» [Levi 1996, 51].

- Ancora un'osservazione: le associazioni non hanno il monopolio della formazione del capitale sociale. Il capitale sociale può essere infatti prodotto anche da altre istituzioni dal basso, come la famiglia e il gruppo di pari, o dall'alto, da scuole, chiese, e anche da movimenti sociali, partiti politici e governi. Infatti, nella letteratura più recente si è tornati a sottolineare il *ruolo delle istituzioni pubbliche* non solo nello stimolare, ma anche nel creare le condizioni nelle quali il capitale sociale può aiutare a raggiungere beni collettivi.

8.4. Partecipazione e democrazia: sintesi

Da quanto detto in questo capitolo, si può concludere che il rapporto tra democrazia e partecipazione è certamente intenso e delicato. Tradizionalmente, le ricerche sulla partecipazione hanno individuato livelli bassi di partecipazione convenzionale e, soprattutto, diseguali capacità di attivazione politica da parte dei diversi gruppi sociali, con tassi molto maggiori di attivazione dei gruppi economicamente e socialmente privilegiati, risultante in una sorta di accumulo delle diseguaglianze. Solo a partire dalla fine degli anni settanta si è cominciata invece ad osservare una «rivoluzione partecipativa», cioè un aumento della partecipazione, seppure soprattutto concentrata in forme non convenzionali, utilizzate spesso da attori organizzativamente poco strutturati e portatori di domande molto conflittuali: i movimenti sociali. Se la diffusione di queste nuove forme di partecipazione ha fatto temere il rischio di un sovraccarico di domande, la ricerca sui movimenti sociali ha comunque permesso di evidenziare alcuni fattori di possibile «riequilibrio» nelle capacità di attivazione politica di diversi gruppi sociali. In particolare, si è osservato che risorse collettive di organizzazione e identità possono rafforzare la capacità di mobilitazione politica di gruppi composti da individui relativamente poveri di risorse materiali e di prestigio. Nelle democrazie occidentali contemporanee, la diffusione di valori post-materialistici (che sottolineano il ruolo della partecipazione) e una crescente apertura delle opportunità di accesso al sistema politico si sono riflessi in una crescente e duratura legittimazione di nuovi repertori di partecipazione politica che appaiono, almeno in parte, sostituire forme tradizionali di partecipazione, oggi in declino. Si può concludere che gli effetti della partecipazione sulle democrazie dipenderanno dalla loro capacità di integrare nei meccanismi delle rappresentanze le forme emergenti di partecipazione.

Per approfondire

Barnes, S. *et al.*, *Political Action: Mass Participation in Five Democracies*, London, Sage, 1979.

Dalton, R.J., *Democratic Challenger, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Della Porta, D., *Movimenti collettivi e sistema politico*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

— (a cura di), *The Global Justice Movement. Cross National and Transnational Perspectives*, Boulder, Colo., Paradigm, 2007.

Della Porta, D., M. Andretta, L. Mosca e H. Reiter, *Globalization from Below*, Minneapolis, The University of Minnesota Press, 2006.

Della Porta, D. e M. Diani, *Social Movements: An Introduction*, Oxford, Blackwell, 2006.

Della Porta, D. e S. Tarrow (a cura di), *Transnational Protest and Global Activism*, New York, Rowman & Littlefield, 2005.

Hirschman, A.O., *Lealtà, defezione, protesta*, Milano, Bompiani, 1982.

Inglehart, R., *La rivoluzione silenziosa*, Milano, Rizzoli, 1983.

Pharr, S. e R. Putnam (a cura di), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 2000.

Pizzorno, A., *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli, 1993.

Raniolo, F., *La partecipazione politica*, Bologna, Il Mulino, 2007.

Tarrow, S., *Power in Movement*, New York, Cambridge University Press, 1994.

Tilly, C., *From Mobilization to Revolution*, Reading, Mass., Addison Wesley, 1978.

Domande

- Come si definisce la partecipazione politica?
- Quali sono le principali forme convenzionali di partecipazione politica?
- Secondo la ricerca sulla partecipazione politica negli anni cinquanta essa era limitata e selettiva. Chi partecipava di più e perché?
- Perché la partecipazione rischierebbe di rafforzare la diseguaglianza?
- Cosa osservano Barnes e Kaase nella loro ricerca a proposito delle forme «nuove» di partecipazione?
- Quali sono i principali elementi della teoria di Inglehart sui valori post-materialisti?
- Come si definiscono i movimenti sociali?
- Cosa si intende per protesta?
- Quali sono le principali «logiche» alla base della protesta?
- Qual è il ruolo delle reti nella partecipazione?
- Qual è il ruolo dell'organizzazione nel favorire la partecipazione?
- Cosa intende Tilly con *catnet*?
- Qual è il ruolo dell'identità collettiva nel favorire la partecipazione?
- Cosa si intende con «valori post-materialistici»?
- Quali caratteristiche del sistema politico influenzano la partecipazione dei cittadini?
- Perché decentramento territoriale e separazione funzionale del potere favoriscono la partecipazione?

- Quali caratteristiche del sistema politico favoriscono una radicalizzazione della protesta?
- Quanta partecipazione fa bene alla democrazia? Comparare le diverse teorie.
- Perché troppa partecipazione sarebbe rischiosa per la democrazia?
- Perché la partecipazione farebbe bene alla democrazia?
- Cosa osserva Hirschman a proposito di *exit* e *voice*?
- Cosa si intende con capitale sociale e perché esso migliora, secondo Putnam, il funzionamento delle istituzioni democratiche?
- Quali nuove tendenze sono state osservate nel ciclo di protesta dell'inizio del nuovo millennio?

23

I gruppi di pressione

Capitolo 8

Se i partiti sono stati considerati, di solito, attori fondamentali della democrazia, i gruppi di interesse hanno suscitato invece più perplessità. James Madison ha sostenuto che i gruppi sono un male necessario, che è meglio controllare piuttosto che eliminare. Per questo, nel *Federalist*, si legge che occorre evitare che le fazioni organizzate violino, come è nella loro natura, i diritti degli altri cittadini o gli interessi della collettività [Graziano 1995, 181]. Proprio il timore di un loro *ruolo negativo* in una democrazia ha indotto molti studiosi di scienza politica a dedicare particolare attenzione ai **gruppi di interesse**.

Un'altra ragione che spiega quella attenzione è di tipo metodologico. Si è cominciato a studiare i gruppi come reazione al formalismo legale tradizionale, per spostare l'attenzione sui *comportamenti reali*: «L'approccio al gruppo rappresenta uno dei primi approcci veramente comportamentisti in una disciplina che era stata dominata da analisi formaliste e costituzionali» [Baumgartner e Leech 1998, 44]. Analizzando l'intervento dei gruppi ci si concentra, infatti, su come il sistema funziona davvero, piuttosto che su come dovrebbe funzionare secondo il diritto costituzionale.

L'analisi dei gruppi, così, è stata per anni centrale per lo studio della politica.

Dopo una breve introduzione storica al fenomeno, in questo capitolo verranno presentate alcune definizioni e tipologie, sul rapporto tra gruppi e partiti e, infine, sui principali approcci allo studio dei gruppi.

1. I gruppi: cenni storici

L'esistenza o anche l'emergere di gruppi non è un fenomeno europeo occidentale e neppure proprio del mondo moderno.

1.1. Alle origini dei gruppi

I gruppi nella storia

- Già durante la Repubblica e, poi, l'Impero romano erano presenti *corporazioni*, cioè organizzazioni composte da individui che esercitavano la stessa professione o producevano il medesimo bene ed avevano specifici statuti e privilegi [Schmitter 1992, 460].
- Nel Medioevo, ma anche più tardi, le *gilde* o *corporazioni locali* assunsero importanti funzioni di governo all'interno dei Comuni.
- Nel XVIII secolo «le dottrine del libero scambio e della libertà di produzione, unitamente ai nuovi metodi di produzione e alla pressione della concorrenza, avevano compromesso in larga misura i privilegi monopolistici delle gilde» [*ibidem*]. Sostenendo i principi dell'individualismo, la Rivoluzione francese aveva portato ad una qualche diffidenza verso i *corpi intermedi* tra l'individuo e lo stato, considerati come possibili fonti di «fazionismo» in quanto dominio di pochi ai danni del bene comune.
- Buona parte del dibattito sui gruppi nella seconda metà del XIX secolo si incentrò, poi, sui *gruppi professionali*: «La Rivoluzione francese e i regimi che se ne erano ispirati avevano riconosciuto come moderna libertà il diritto al lavoro, l'accesso cioè senza restrizioni alla professione, svincolato da privilegi aristocratici e barriere legali (carriera aperta ai talenti), bandendo però al contempo ogni forma di gruppo professionale (unioni professionali non meno di associazioni di operai e artigiani)» [Graziano 1995, 152].

L'avvento del liberalismo

Il liberalismo, con la sua difesa della rappresentanza individuale e dei contratti volontari, divenne la dottrina dominante del XIX secolo: «la **libertà di lavoro** e la **libertà di associazione** furono proclamate in un paese dopo l'altro, e ciò implicitamente significava non riconoscere la legittimità di richieste di tipo corporativo e dell'obbligo di appartenere a qualche associazione, così come furono esplicitamente eliminati i residui poteri delle corporazioni» [Schmitter 1992, 461]. Furono, comunque, soprattutto le *rivendicazioni della classe operaia* ad inserire fra i diritti civili anche i diritti a formare gruppi come le organizzazioni sindacali per la difesa degli interessi collettivi dei lavoratori. Il sindacato nacque dalle Società di mutuo soccorso, create per assistere i lavoratori nei momenti di difficoltà, e dalle leghe, che iniziarono e sostennero le mobilitazioni collettive dei lavoratori come gruppo. Alla fine dell'Ottocento emersero le prime *organizzazioni sindacali* in senso proprio, i sindacati di mestiere, basati sull'appartenenza professionale a specifiche categorie di lavoratori. Successivamente, si affermarono i sindacati industriali, concentrati sulla difesa degli interessi più generali dei lavoratori. Dal punto di vista culturale, mentre i sindacati dei lavoratori avanzavano costanti domande di riconoscimento delle loro associazioni, alla fine del secolo scorso la corrente del cattolicesimo sociale aveva proposto la creazione di associazioni miste di datori di lavoro e lavoratori.

L'espansione dei gruppi durante la I guerra mondiale

- La prima guerra mondiale rappresentò un momento di grande espansione delle **organizzazioni di rappresentanza di specifici interessi**, che giocarono un ruolo centrale nella mobilitazione dello sforzo bellico, sia nel campo della produzione sia in quello dell'ordine pubblico. I bisogni della guerra spinsero a coinvolgere i gruppi organizzati nelle decisioni pubbliche: l'impatto della guerra sulla produzione, le necessità del razionamento, della mobilitazione e di ridurre al minimo lo sconvolgimento nella produzione di beni e servizi indussero le autorità a superare i limiti imposti dalle legislazioni precedenti e negoziare contratti collettivi con le associazioni industriali e i sindacati. Emersero insomma certi elementi di fondo delle democrazie industriali moderne che sono caratterizzate al tempo stesso dall'acquisizione di poteri di coordinamento da parte delle associazioni industriali e dal riconoscimento ai sindacati del diritto di sostenere le rivendicazioni dei lavoratori, con la conseguente crescita sia delle iscrizioni ai sindacati che delle adesioni alle associazioni industriali [*ibidem*, cap. 4].

In generale, la crescita delle capacità di organizzazione dei diversi gruppi è stata facilitata dai **processi di modernizzazione**. Innanzi tutto, gli **sviluppi tecnologici** hanno aumentato la quantità di risorse disponibili nell'ambiente. In particolare, a seguito di un'ampia ricerca che ha coperto gli ultimi quattro secoli, Charles Tilly [1978] ha rilevato un'evoluzione da movimenti decentrati e coordinati in modo informale a movimenti centralizzati e strutturati. Questi sviluppi sono resi possibili dall'espansione dei mezzi di comunicazione, in particolare della stampa. Oggi, le ulteriori trasformazioni nei mezzi di comunicazione, dalla carta stampata a Internet, hanno permesso di ridurre notevolmente alcuni costi [Tarrow 1994, 143-145]: se prima erano necessarie organizzazioni ben strutturate per fare circolare i messaggi, oggi sono sufficienti organizzazioni «leggere» che riescano a catturare l'attenzione dei media. La diffusione di mezzi di comunicazione globali ed economici – quali il fax o la posta elettronica – diminuisce la quantità di risorse necessarie per il coordinamento della partecipazione, pur accrescendo il livello di professionalizzazione necessario ad organizzarla.

Anche la **diffusione dell'istruzione** e la **crescita dei ceti medi** accrescono la propensione ad associarsi.

> Come è stato osservato a proposito di particolari forme di associazione, «1) l'ampliamento dell'istruzione di massa crea un ampio gruppo di studenti il cui tempo libero può essere dedicato ad attività di movimento sociale; 2) dato che crescono le dimensioni relative delle professioni nei servizi sociali, nell'amministrazione e nell'università, sempre più professionisti possono partecipare ad attività collegate ai movimenti; 3) una crescita relativa della discrezionalità sulla distribuzione del tempo di lavoro permette l'emergere di associazioni impegnate in attività sociopolitiche» [McCarthy e Zald 1987, 355]. Inoltre, insieme all'istruzione cresce in genere la fiducia nella propria capacità di influenzare il mondo esterno, e con essa le motivazioni per l'azione collettiva (cfr. cap. 7).

In generale, infine, l'*aumento della complessità* e dell'*articolazione sociale* portano alla proliferazione dei gruppi di interesse, soprattutto in periodi di rapido mutamento sociale, quando le aspettative legate alla tradizione sono sistematicamente frustrate [Truman 1951].

1.2. Democrazia e gruppi

Le funzioni dei gruppi: un giudizio complesso

Da quanto sin qui sostenuto si può capire perché sia nelle analisi teoriche sia nella realtà degli atteggiamenti del pubblico i diversi gruppi di interesse siano stati oggetto di considerazioni e sentimenti ambivalenti. Sono stati, infatti, ritenuti di volta in volta *espressione della libertà democratica di associazione e unione*, ma anche *espressione dei poteri economici (o religiosi) più forti*; espressione della capacità di classi deboli di accrescere le proprie possibilità di influenza attraverso l'organizzazione e la pressione, ad esempio sindacale, ma anche dimostrazione dell'ulteriore spazio dato agli interessi dominanti per mantenere o accrescere le disuguaglianze esistenti. Come hanno sostenuto Baumgartner e Leech [1998, xv], «i gruppi rappresentano allo stesso tempo la libertà di unirsi ad altri per presentare domande ai leader politici e la minaccia che coloro che già possiedono risorse importanti possano mobilitarsi più efficacemente di altri, rafforzando così le diseguaglianze nel potere politico».

Il giudizio positivo o negativo sui gruppi ovvero sulle lobby come **«intervento politico regolato degli interessi organizzati»** [Graziano 1995, 141] è legato alla stessa concezione che si ha della democrazia (cfr. cap. 4): «L'anima liberale palpita a loro favore, o quantomeno aderisce a un'idea di libertà che assegna un ruolo importante alle "parti" organizzate della società, variamente concepite, parti di cui le lobbies sono una specifica manifestazione politica contemporanea; l'anima egualitaria arriccia il naso» [*ibidem*].

Il tema dei gruppi è anche terreno di conflitto tra *due diverse visioni dell'interesse generale*: «la visione pluralista del *bonum commune* assume che quest'ultimo possa derivare dall'interazione dei gruppi, i quali perciò partecipano sia alla piena realizzazione dell'individuo – arricchito dall'integrazione nella famiglia, nella categoria professionale, nella confessione religiosa, nella comunità territoriale – sia alla formazione del bene comune; una seconda visione (legata a certi presupposti della "democrazia degli antichi") giudica gli interessi dei gruppi e delle "associazioni particolari" come altrettanti ostacoli e pericoli per l'interesse generale, per la sua emergenza e corretta gestione, per un sano e armonico rapporto tra cittadini e sistema politico globale» [Fisichella 1994, 443, ma vedi anche più avanti].

2. I gruppi: definizione

La definizione dei concetti di **«gruppo di interesse»** o **«gruppo di pressione»** è tuttora controversa.

- In primo luogo, la realtà degli *interessi* è estremamente variegata in termini di dimensione dei gruppi coinvolti, consapevolezza della condivisione di alcune caratteristiche comuni, rilevanza dell'identità di gruppo, salienza del conflitto attorno ad essi. Gli stessi interessi della classe operaia, che alcuni anni fa venivano visti come omogenei, sono oggi considerati eterogenei e frammentati. Ad essi si può aggiungere tutta la miriade di interessi presenti e spesso attivi nelle moderne società complesse. Rispetto a realtà così variegate, le definizioni proposte per il concetto di interesse sono state assai diversificate.

Una definizione controversa

- In secondo luogo, il significato del termine *gruppo* non è univoco. Secondo Arthur Bentley [1908; trad. it. 1983, 211], *un gruppo coincide con ogni sezione della società con interessi propri che agisca o tenti di agire*: «Non c'è gruppo senza interesse. Un interesse è l'equivalente di un gruppo [...] Gruppo e interesse non sono separabili». Altri studiosi hanno invece collegato il gruppo ad un *atteggiamento*. Secondo David Truman [1951, 23], *gruppo di interesse è «qualsiasi gruppo che, sulla base di uno o più atteggiamenti condivisi, presenta delle domande ad altri gruppi della società»*. Da altri autori ancora è stata sottolineata la *consapevolezza dell'appartenenza*. Così, per Almond e Powell [1978; trad. it. 1988, 244] *un gruppo di interesse è un gruppo di individui che sono legati da comuni preoccupazioni o interessi e che sono consapevoli di questo legame*.

Gruppo di pressione

- Il concetto di **gruppo di pressione**, spesso utilizzato in modo intercambiabile con quello di **gruppo di interesse**, sottolinea l'azione dei gruppi in politica. A volere essere precisi le due dizioni indicano aspetti diversi: non tutti i gruppi di interesse si attivano in politica, fanno pressione. L'uso intercambiabile è, dunque, accettabile purché si sia consapevoli che la prima dizione indica l'*azione svolta* e la seconda *che cosa tiene insieme il gruppo*. All'azione di pressione si riferisce anche l'inglese **lobbying**, un termine che deriva originariamente dalla *lobby* (o ingresso) della *House of Common* britannica, dove i parlamentari incontravano il pubblico. Più tardi, il concetto di *lobbying* è stato usato per riferirsi all'*azione di delegati dei gruppi di interesse, in contatto diretto con parlamentari, membri del governo, burocrati, o altri con il fine di influenzare le scelte politiche*. Come vedremo, tuttavia, la pressione o *lobbying* non è la sola forma di intervento politico dei gruppi. Proprio sottolineando il ruolo dei gruppi nell'avanzare a livello politico gli interessi dei loro membri si è parlato di *rappresentanza funzionale degli interessi*.

- Per quanto riguarda la struttura organizzativa, il concetto di gruppo sottolinea la dimensione di *volontarietà* dell'appartenenza. Ci si riferisce, infatti, in genere ad associazioni volontarie dotate di una struttura formalizzata di ruoli e posizioni e di una *membership* definita che sta insieme per realizzare obiettivi comuni.

Gruppo di interesse

▶ **Un gruppo di interesse può, dunque, essere definito come un insieme di persone, organizzate su basi volontarie, che mobilita risorse per influenzare decisioni e conseguenti politiche pubbliche.** L'organizzazione del gruppo è, di solito, formalizzata da apposite norme e l'aggregazione è volontaria in quanto la stragrande maggioranza dei suoi membri non è retribuita e la partecipazione è libera. Differentemente dai partiti, i gruppi cercano di *influenzare* le decisioni pubbliche, non di eleggere i propri rappresentanti in parlamenti e governi.

3. Tipologie di gruppi

Data la varietà del fenomeno sono state elaborate diverse *classificazioni e tipologie* in relazione sia alla *struttura organizzativa* che alle *strategie utilizzate*.

Articolazione degli interessi

► Si può iniziare ricordando che la *funzione* principale dei gruppi è l'**articolazione degli interessi**. Con questo termine si intende la formulazione di una domanda politica da parte di gruppi o individui in forme e modalità molto diverse. Ad esempio, in un sistema politico primitivo non vi sono strutture specializzate per questa funzione. Gli individui membri di una banda o di un villaggio possono contattare il capo o parlare tra di loro per esprimere desideri o problemi. In sistemi più differenziati, i sudditi del re possono chiedere udienza per avanzare le loro richieste. In una democrazia moderna si trovano associazioni organizzatesi con lo scopo principale di facilitare l'articolazione-espressione degli interessi, anche se gli interessi possono essere articolati anche da e attraverso altre strutture non specializzate [Almond e Powell 1978; trad. it. 1988, 243]. La funzione di articolazione può essere svolta da *individui* o da diversi tipi di *organizzazioni*. Individui, specifiche imprese, singoli enti possono essere e, di fatto, sono tutti importanti e diretti «articolatori» dei loro stessi interessi.

Tra le modalità individuali di articolazione degli interessi va segnalata per la sua importanza, anche in Italia, l'**articolazione particolaristica di tipo clientelare**. La ricerca di un lavoro, l'assegnazione di una pensione, il tentativo di ottenere altri vantaggi, spesso la necessità di averli, spinge gli individui a creare un rapporto personale di scambio di favori con funzionari della pubblica amministrazione ovvero con esponenti politici con posizioni elettive o anche solo interne a un partito di governo. Questo rapporto clientelare che coinvolge esponenti di partiti o della burocrazia statale, di solito si sviluppa in un contesto caratterizzato sia da una cultura politica «suddita», in cui cioè partecipazione del cittadino e azione diretta anche di protesta non sono tra le prospettive effettivamente praticabili, sia da un'economia poco sviluppata e dipendente dall'intervento pubblico, e da una società scarsamente strutturata e autonoma [vedi Caciagli *et al.* 1977].

3.1. Struttura organizzativa

La tipologia di Almond e Powell

► Per quanto riguarda la **modalità organizzata** di articolazione degli interessi, i gruppi si possono distinguere in *quattro tipi* [Almond e Powell 1978; trad. it. 1988, 246-251]:

1) **gruppi di interesse anomici**, cioè «folle e rivolte disorganizzate, espressione più o meno spontanea di protesta e lamentela che crescono velocemente e, di norma, altrettanto velocemente rientrano» [*ibidem*];

2) **gruppi di interesse non associativi**, basati su interessi derivanti da identità condivise quali razza, religione, lingua, etnia. Pur non avendo una struttura associativa specializzata, gli interessi sono percepiti come comuni, in quanto alla base di una identità collettiva, e ciò dà al gruppo una maggiore stabilità e continuità rispetto al gruppo anomico. Sono, però, gruppi non associativi anche insiemi molto ampi di individui caratterizzati solo dalla percezione di un interesse comune quali i consumatori o anche certi gruppi occupazionali;

3) **gruppi di interesse istituzionali**, i quali si trovano all'interno di organizzazioni, come i corpi legislativi, le forze armate, le burocrazie e le chiese. La loro istituzione di origine ha una struttura di ruoli altamente differenziata, ma è organizzata per funzioni diverse da quelle della sola articolazione degli interessi;

4) **gruppi associativi**, cioè «strutture specializzate per l'articolazione degli interessi che sono specificamente designate a rappresentare gli obiettivi di un gruppo in particolare» [*ibidem*]. Esempi di questi ultimi gruppi sono i sindacati, le associazioni etniche, le organizzazioni imprenditoriali e settoriali, o le organizzazioni religiose. Questi sono i gruppi maggiormente rilevanti nelle moderne democrazie, e costituiscono in realtà una categoria molto ampia all'interno della quale vi sono diversità evidenti sulla base, innanzi tutto, delle tecnologie esistenti, delle leggi vigenti, della legittimazione sociale, della tradizione precedente.

3.2. Modalità d'azione

► Le **modalità d'azione** dei gruppi possono essere le più diverse. In relazione sia ai contenuti sia alle risorse e ai canali a disposizione i gruppi possono seguire *forme d'azione convenzionali* attraverso semplici comunicazioni e contatti, anche derivanti da legami personali con chi prende le decisioni a cui il gruppo è interessato, o *forme di pressione più forti* come campagne verso l'opinione pubblica, ricorso in giudizio, corruzione, finanziamento di campagne elettorali di certi candidati, scioperi e altre modalità non convenzionali, quali dimostrazioni, sit-in, marce e così via (cfr. anche cap. 7). Se tali forme d'azione hanno successo, l'articolazione degli interessi, diventata *domanda politica*, si traduce in decisioni da attuare; un successo parziale comporta decisioni solo in parte congruenti con gli interessi e la domanda; un insuccesso significa che le domande restano inascoltate.

3.3. Obiettivi

► Per quanto riguarda gli **obiettivi dei gruppi**, si è distinto tra **gruppi di difesa di interessi «oggettivi»** (gruppi formati a partire da categorie occupazionali, ma anche gruppi costituiti attorno ad appartenenze etniche o di genere) e **gruppi fondati sull'espressione di preferenze morali**, come i gruppi filantropici, quelli umanitari, o altri [Offerlé 1994, 35].

Interessi comuni e interessi parziali

► Inoltre è utile distinguere tra **gruppi di interesse pubblico** e **gruppi di interesse speciale**, secondo la definizione di Schattschneider [1960]. I primi difendono l'*interesse comune*, condiviso da tutti i membri di una comunità nazionale; i secondi difendono invece *interessi parziali*, che

avvantaggiano alcuni gruppi a danno di altri. Uno dei problemi principali per una democrazia è la tendenza ad una sovra-rappresentazione dei secondi rispetto ai primi. Infatti, i gruppi di interessi speciali sono più facili da organizzare: più piccoli, con interessi più esplicitamente sentiti, e spesso risorse maggiori. Viceversa, per i gruppi di interesse pubblico l'organizzazione è resa più difficile dalle ampie dimensioni dei potenziali beneficiari dell'azione, dal fatto che l'interesse è diffuso, dalle probabili minori risorse dei membri potenziali del gruppo (cfr. par. 5.2). Questa diseguale capacità organizzativa dei gruppi di interesse pubblico e di quelli di interesse speciale è osservabile ad esempio nel caso di organizzazioni governative internazionali, come l'Unione europea [Kohler-Koch e Rittberger 2007].

3.4. Risorse

► *Modalità d'azione* e *obiettivi* condizionano e sono condizionati dalle **risorse** a disposizione dei gruppi. È importante capire quali siano tali risorse anche per valutare le possibilità effettive di pressione di un gruppo e, dunque, le probabilità di successo della sua azione. Una semplice classificazione delle *risorse* prevede almeno sei possibilità.

RISORSE A DISPOSIZIONE DEI GRUPPI

1) **Risorse economico-finanziarie**, che sono possedute in abbondanza da gruppi associativi imprenditoriali di diverso genere e altri gruppi che hanno origine in ambiti sociali ad alto status economico;

2) **risorse numeriche**, proprie dei gruppi che possono far riferimento e mobilitare settori sociali ampi o molto ampi – ad esempio, i lavoratori dipendenti organizzati nei sindacati operai. Elevate risorse numeriche in grandi sindacati con milioni di iscritti i cui componenti pagano l'iscrizione possono tradursi in risorse finanziarie ingenti per sostenere la propria attività. In questo senso i primi due tipi di risorse possono anche sommarsi;

3) **risorse di influenza**, in cui valgono le conoscenze personali, lo status sociale delle persone appartenenti ai gruppi, la facilità di accesso alle sedi decisionali, a canali di pressione rilevanti (ad esempio, stampa o televisione), la rappresentatività rispetto all'ambito sociale di riferimento (ad esempio, il gruppo esprime e coagula le domande di tutto il settore sociale di riferimento). Elevate sono anche le risorse di influenza che hanno i gruppi collocati in posizioni strategiche in diversi settori economico-sociali; ad esempio, i sindacati dei controllori di volo o dei piloti di aerei o quelli dei macchinisti ferroviari, la cui azione è in grado di fermare interi settori economici;

4) **risorse conoscitive**, cioè dovute al monopolio, quasi-monopolio o al controllo di conoscenze tecniche relative al settore in cui si esprimono interessi e pressione. In una società in cui le competenze tecniche sono sempre più sofisticate, i gruppi che riescono a controllarle sono avvantaggiati sia nell'accesso alle sedi decisionali rilevanti sia nella possibilità di influenzare le decisioni stesse;

5) **risorse organizzative**, derivanti dall'esistenza di strutture efficienti del gruppo nell'esprimere ed articolare le proprie domande secondo le modalità, i tempi e nelle sedi più opportune e nel mantenere la coesione ovvero, se necessario, la capacità di mobilitazione del gruppo. In questo senso, la stessa esistenza di un'associazione e, dunque, di una qualche organizzazione rafforza qualsiasi gruppo;

6) **risorse simboliche**, che hanno i gruppi in grado di convogliare consenso sulle proprie domande potendo fare ricorso a simboli e valori rilevanti per i cittadini in certi momenti e in certe società. Ad esempio, in passato i gruppi religiosi o certe associazioni patriottiche, di reduci, di ex partigiani sono stati capaci più di altri di far ricorso a tali risorse.

Risorse economiche e risorse simboliche

I gruppi con *risorse economiche* possono usare sanzioni materiali – ad esempio, togliere i finanziamenti (leciti o illeciti) ad un uomo politico o ad un partito. Anche le risorse numeriche possono essere utili a scambiare consenso con decisioni politiche favorevoli. I gruppi con *risorse simboliche* sapranno meglio mobilitare l'opinione pubblica – dunque, attuando una sanzione indiretta. Un'azione tipica del gruppo di pressione è, infatti, la *propaganda*, orientata ad influenzare l'opinione pubblica. Sia nella mobilitazione dell'opinione pubblica che nell'interazione con la pubblica amministrazione un ruolo sempre più importante hanno le *informazioni*. I gruppi di interesse pubblico, ad esempio, puntano sulle conoscenze tecniche su specifici temi, piuttosto che sull'azione di massa dei cittadini. Il nodo delle risorse organizzative è stato sottolineato di recente nella letteratura sul «capitale sociale» (cfr. cap. 7). I gruppi possono avere risorse di diverso genere, magari combinate tra loro – come accade per i gruppi che godono di risorse finanziarie e numeriche al tempo stesso (vedi sopra).

4. Gruppi e partiti

I partiti come *gatekeepers*

Le strategie dei gruppi sono influenzate dalle caratteristiche dei sistemi politici nazionali. A questo proposito uno degli aspetti più rilevanti riguarda il **rapporto tra partiti e gruppi** [Morlino 1991]. L'aspetto essenziale da considerare è se, come e in che misura i partiti diventino e rimangano dei **gatekeepers** – cioè «controllori d'accesso» nell'espressione di Easton [1965a] – rispetto agli interessi sostenuti dai gruppi. I partiti possono essere considerati dei *gatekeepers* se con una propria organizzazione, un elettorato identificato, propri interessi autonomi, propri esponenti, riescono a essere presenti in ogni arena decisionale, centrale o anche locale, e a determinare sia l'accesso vero e proprio, sia l'agenda e i risultati decisionali che toccano, anche in maniera vitale, gli interessi sostenuti dai gruppi [cfr., ad esempio, Truman 1951]. In altri termini, i partiti diventano e restano efficaci *gatekeepers* se riescono a far prevalere il *circuito elettorale rappresentativo* rispetto a quello definito come *funzionale*, proprio degli interessi. Dal punto di vista dei gruppi, l'aspetto centrale è che, in questa situazione, essi non possono perseguire i propri interessi se non passando attraverso i partiti e le élite partitiche. I gruppi, cioè, non hanno la possibilità di *accesso diretto* alle arene decisionali, specie in sede governativa e parlamentare centrale.

		Capacità di influenza sindacato su partito	
		−	+
Capacità di influenza partito su sindacato	−	Neutralità	Egemonizzazione
	+	Occupazione	Simbiosi

FIGURA 8.1 Interazioni tra partiti e gruppi.

• Dal punto di vista dei *gruppi*, l'intervento sul/i partito/i può avvenire concretamente *a livello elettorale* (ad esempio, nel momento delle candidature, della campagna vera e propria e dell'appoggio a certi candidati); *a livello interno del partito* (ad esempio, con la presenza di esponenti del gruppo negli organi o nelle assemblee del partito); *a livello delle dichiarazioni programmatiche* (magari attraverso informazioni e posizioni suggerite dai gruppi ai relativi organi del partito); e *a livello decisionale*, sia parlamentare, in aula e in commissione, che governativo (ad esempio, con interventi diretti di esponenti del gruppo su parlamentari e ministri).

Gruppi e partiti scambiano influenze e risorse. I partiti possono avere infatti bisogno sia delle conoscenze tecniche, specialistiche dei gruppi, sia della loro cooperazione per realizzare certe politiche, o — spesso — dell'approvazione dei soggetti direttamente interessati. Sia partiti di governo sia partiti di opposizione possono, in cambio di appoggio elettorale o di altro tipo, dare luogo ad azioni politiche favorevoli agli interessi del gruppo nelle sedi adatte, prevalentemente pubbliche. Della presenza di tali scambi restano di solito numerose tracce concrete. Se uno o più partiti svolgono un ruolo di controllo dell'accesso alle decisioni nei confronti di determinati gruppi, questo rapporto si può rilevare negli anni anche a livello di politica visibile: da una parte, il sostegno del gruppo prenderà forme tali da fare uscire allo scoperto il legame privilegiato con un partito; dall'altra, azioni e decisioni politiche favorevoli al gruppo verranno pubblicamente poste in essere dal partito e dai suoi esponenti. L'influenza di partiti e gruppi all'interno di questa struttura di scambi può variare (fig. 8.1).

4.1. Occupazione

Un caso estremo è quello nel quale uno o più partiti prevalgono completamente su uno o più gruppi.

▶ Si può parlare di **occupazione** per descrivere una situazione caratterizzata dalla presenza di meccanismi di reclutamento e nomina e di attività organizzative e decisionali interne al gruppo in cui esponenti del partito abbiano la preminenza assoluta; e gli stessi interessi del gruppo siano subordinati a quelli del partito. In altre parole, il gruppo pur portatore di propri interessi, chiaramente identificabili e fissati, è solamente una struttura ancillare rispetto al partito a cui è legato. Anche in ipotesi meno estreme dell'occupazione, la prevalenza del partito/dei partiti e la sua/loro posizione di *gatekeeper* rispetto al gruppo considerato è indicata dall'impossibilità di scavalcare i leader partitici nel proteggere i propri interessi. Il gruppo non può neanche raggiungere gli stessi obiettivi scavalcando i partiti e facendo direttamente ricorso solo alla burocrazia pubblica o allo stesso personale di partito senza che questo richieda in cambio sostegno elettorale o appoggio di altro tipo per il partito. Sotto questo profilo particolarmente «vantaggiosa» è la situazione di un partito che sta al governo e a cui «devono» far capo diversi interessi e gruppi contemporaneamente, magari anche in conflitto tra loro negli stessi settori [Morlino 1991].

Prevalenza del partito sul gruppo

4.2. Simbiosi

▶ Un rapporto di **simbiosi** si ha invece in quella situazione in cui partito e gruppo si rinforzano a vicenda nelle rispettive sfere di attività. In questo senso, essi si trovano in una posizione paritaria, nella quale l'uno ha bisogno e dipende dall'altro e viceversa. Nell'esperienza europea occidentale, un rapporto simbiotico si è spesso configurato tra i partiti cattolici e le organizzazioni cattoliche di massa o anche, e ancora più chiaramente, tra partiti socialisti o socialdemocratici e sindacati operai.

Partito e gruppo in rapporto paritario

▶ La ricerca empirica ha evidenziato situazioni in cui il sindacato riesce ad avere un proprio ambito di autonomia, sia pure limitato, ma è costretto ad appoggiarsi al partito per il suo stesso mantenimento o la sua strutturazione organizzativa così come per far valere i propri interessi. Non vi è, dunque, né una relazione perfettamente simmetrica né una preminenza assoluta del partito, ma piuttosto un dominio condizionato del partito ovvero una tutela riconosciuta da parte del sindacato. Ovviamente, le sorti elettorali di quel partito che è legato al sindacato dipendono in larga misura dai voti che questo è in grado di mobilitare tra i ceti operai (e tra i lavoratori dipendenti, più in generale).

Una relazione simbiotica è più probabile quando a fronte del partito sta un'altra organizzazione di massa, e l'esistenza o le vicende dell'una sono legate a quelle dell'altra. Tra partito e gruppo vi sono, ovviamente, comunanze ideologiche, ma vi possono essere anche sovrapposizioni di leadership e funzionariato, modalità collegate di reclutamento, sovrapposizioni di *membership*, reciproco sostegno finanziario, e numerosi altri aspetti che determinano e sostanziano quel rapporto.

• Aggiungendo all'interazione gruppi-partiti quella tra gruppi e pubblica amministrazione, proprio a proposito del caso italiano, in una famosa ricerca Joseph LaPalombara [1964] ha utilizzato i termini di *clientela* e *parentela*. **Rapporti di «clientela»** si stabiliscono quando uno o più gruppi riescono ad avere riconosciuto un accesso privilegiato alla pubblica amministrazione. **Rapporti di «parentela»** si configurano come l'insieme dei rapporti privilegiati con un partito politico (ad esempio, le associazioni cattoliche rispetto alla Democrazia cristiana o la Confederazione generale italiana dei lavoratori, Cgil, rispetto al Partito comunista). Si tratta, in altre parole, di ciò che sopra viene detto simbiosi.

Rapporti di clientela e di parentela

• In queste situazioni, i *rapporti tra partiti e sindacati* sono influenzati dalle caratteristiche che questi ultimi hanno assunto nei diversi paesi. In particolare, i sindacati in alcuni casi si sono limitati a rappresentare i propri iscritti, in altri hanno assunto invece un ruolo politico di difesa dell'intera classe operaia, intesa spesso in termini estremamente ampi [Alacevich 1996, 73 ss.].

Il «sindacato di classe» in Italia

• Il caso italiano è stato, ad esempio, caratterizzato da un *modello di sindacato di classe*. Fino agli anni ottanta l'operaismo sindacale ha creato l'illusione della rappresentanza universale. Il rifiuto dell'idea che gli interessi della classe operaia potessero contrapporsi non solo a quelli dei capitalisti, ma anche ad altri interessi «non antagonistici» comportò il rischio che «l'interesse di parte venisse scambiato per l'interesse generale» [Accornero 1992, 73]. Inoltre, una peculiarità del caso italiano è stato il fatto che «i sindacati gestirono l'ondata di proteste e di lotte, iniziata con l'autunno caldo, come un movimento politico più che sociale. [...] i movimenti sociali sembravano aver bisogno di una legittimazione e di una leadership di tipo politico, che in Italia vennero appunto dai sindacati, i quali a loro volta ne trassero impulso» [*ibidem*, 56]. Le piattaforme contrattuali cominciarono a contenere richieste di riforme sociali, mentre gli scioperi politici divenivano un frequente mezzo di pressione. Con un'azione surrogatoria rispetto al sistema politico, e soprattutto rispetto ai partiti della sinistra (numericamente forti, ma politicamente deboli), i sindacati sono intervenuti su temi quali casa, fisco, sanità, disarmo della polizia in materia di ordine pubblico, investimenti per lo sviluppo industriale. Le vertenze nazionali su questi temi accrescevano le possibilità di manovra politica del sindacato, richiedendo un aumento della sua capacità politica, ma ciò si scontrava con una scarsa attitudine alla mediazione e al compromesso. Se in questa funzione di supplenza i sindacati erano propensi ad ampliare la loro pressione su temi sempre nuovi, il loro ruolo politico li portava comunque a cercare un monopolio della rappresentanza degli «interessi antagonisti» rispetto a quelli del capitale. Fu, tuttavia, solo alla fine degli anni settanta e nel corso degli anni ottanta che si iniziò a parlare di una concertazione delle politiche industriali.

4.3. Egemonizzazione

Si ha una situazione opposta all'occupazione quando un gruppo ha *egemonizzato* completamente un partito o, addirittura, si sia formato un proprio partito *ad hoc*.

▶ Questa ipotesi della **egemonizzazione** configura un gruppo che condiziona completamente il partito a livello di nomina e reclutamento all'interno del partito stesso e a livello elettorale, per quel che concerne le sua stessa attività nelle sedi decisionali, o in diverse altre forme. In sostanza, il partito è espressione del gruppo offrendo ad esso un *accesso indiretto* alle decisioni pubbliche. All'inizio della sua storia, il Partito laburista inglese nasce come espressione politica dei sindacati.

4.4. Neutralità

▶ Un'ipotesi intermedia tra occupazione e simbiosi, ma sostanzialmente diversa dalle precedenti, è quella della **neutralità**. Data la posizione autonoma dei partiti, questi mantengono in pieno il loro ruolo di *gatekeepers* e, dunque, il controllo dell'accesso, dell'agenda e dei risultati decisionali, ma i gruppi trovano più conveniente non stabilire contatti privilegiati con alcun partito. Per aumentare le probabilità di successo della loro azione applicano la loro pressione su partiti diversi rispetto alle diverse situazioni e ai diversi momenti, configurando così un *appello multipartitico*. Non hanno i vantaggi indubbi che possono venire da un rapporto privilegiato con un partito al governo, ma non hanno neanche gli svantaggi che potrebbero venire se quel partito passasse all'opposizione o, comunque, uscisse da una eventuale coalizione governativa. L'ipotesi della neutralità è, talora, richiamata a proposito di paesi con assetti bipartitici e alternanza, ma anche in altri casi particolari. Ad esempio, nel caso italiano anche negli anni novanta, la principale associazione degli imprenditori mantiene tali rapporti [vedi Mattina 1997]. A livello empirico, la neutralità comporta un'*autonomia* completa dei gruppi e lo stabilirsi di rapporti limitati nel tempo e definiti nella tematica, anche contemporaneamente con diversi partiti, e soprattutto nelle sedi decisionali quando vengono in discussione particolari aspetti rilevanti per il gruppo.

▶ Esiste, poi, una possibilità ancora più estrema e sostanzialmente fuori dal *continuum* partito/gruppo, quella in cui il gruppo non abbia – o non percepisca – neanche il bisogno di interagire con un partito potendo contare su un *accesso diretto* alla burocrazia ministeriale centrale o locale, e alle sedi decisionali governative e parlamentari, centrali e locali, con proprio personale di fiducia. In una situazione del genere, il partito è percepito – anche a livello di cultura politica di massa – come assolutamente *secondario* e non necessario nello svolgimento delle funzioni di rappresentanza e, dal punto di vista del gruppo, nella protezione dei propri interessi. In questa ipotesi il rapporto partiti/gruppi è talmente sbilanciato a favore dei secondi da giungere all'annullamento dei primi, colpiti da irrilevanza politica sostanziale. Il gruppo si trasforma così da controllato in controllore e «autodispensatore» di risorse o delle condizioni migliori per creare risorse.

Accesso diretto o indiretto

Si può qui osservare che il processo di integrazione europea ha messo in discussione la capacità dei partiti nazionali di agire da *gatekeepers* rispetto a decisioni e risorse provenienti dalle istituzioni comunitarie. In molti casi, si avviano invece rapporti complessi fra governi e gruppi di interesse regionali, con la formazione di reticoli pubblico/privati che diventano attori del *policy making* a livello europeo [su fondi strutturali e politica di coesione si veda Morlino 2008].

5. La teoria pluralista dei gruppi

Quando dalla definizione, le tipologie e l'approfondimento di certi aspetti cruciali come il rapporto tra gruppi e partiti si allarga l'orizzonte

teorico, allora si deve subito sottolineare che lo studio dei gruppi è effettivamente un passo obbligato per analizzare la politica al di là delle norme giuridiche.

► Questo obiettivo è centrale nell'approccio classico ai gruppi, noto come **teoria pluralista**. In contrasto con gli approcci formali-legali, che guardavano alla politica soprattutto a partire dalle norme scritte, Bentley [1908] sviluppò un *approccio realistico alla politica* partendo dalla constatazione che i gruppi sono gli attori più rilevanti in politica. Inoltre, in contrasto con gli approcci psicologici, che sottolineavano il ruolo di ideali e sentimenti, insieme agli atteggiamenti, Bentley mise l'accento sull'*importanza delle azioni*, piuttosto che delle credenze.

5.1. Ruolo dei gruppi secondo la teoria pluralista

Nella teoria pluralista, la presenza dei gruppi è vista come *fonte di equilibrio, socializzazione e autonomia della società dallo stato*.

Gruppi come garanzia di equilibrio

• In primo luogo, la pluralità dei gruppi garantisce un certo **equilibrio** fra spinte contrastanti. La competizione tra diversi gruppi, rappresentanti di altrettanti interessi, porta a una mediazione tra di essi, permettendo di avvicinarsi così ad una sorta di bene comune. In questo senso, la presenza di tanti gruppi in conflitto o in competizione viene vista come benefica per la democrazia: mentre una lotta tra due soli gruppi più facilmente finisce con la vittoria di uno sull'altro, la molteplicità dei piccoli gruppi spinge verso un continuo negoziato. Come in un mercato, la concorrenza eviterebbe il monopolio. L'organizzazione di alcuni interessi automaticamente spinge verso l'organizzazione anche i membri di altri gruppi che si sentono minacciati dai primi. Secondo David Truman [1951], la sfida proveniente dai gruppi attivi porta alla mobilitazione di **gruppi latenti**, cioè dei gruppi che pur condividendo un interesse non si sono ancora organizzati per difenderlo. La mobilitazione dei gruppi latenti è legata proprio al pericolo che i gruppi organizzati rappresentano per gli interessi di altri gruppi. A sua volta, la consapevolezza che, avanzando rivendicazioni troppo radicali, si possa contribuire alla mobilitazione degli interessi latenti spinge i gruppi attivi verso una certa moderazione. Quando gruppi meno «saggi» eccedono nelle loro richieste, rischiando di violare le regole del gioco condivise, i gruppi latenti, quindi potenzialmente mobilitabili, effettivamente si attivano per riportare la situazione ad una sorta di equilibrio. La possibilità di mobilitazione dei gruppi latenti spiegherebbe anche la disponibilità dei politici di farsi carico della difesa dei loro interessi. Se temporaneamente alcuni interessi possono prevalere su altri, questo dominio sarà transitorio: durerà, cioè, solo il tempo necessario ai gruppi colpiti per organizzarsi. La mobilitazione produce *contro-mobilitazione*, e la pressione degli uni indebolisce quella degli altri, realizzando una sorta di equilibrio. Come nota Key [1964, 150], in «varie situazioni legislatori e amministratori si trovano di fronte gruppi che fanno pressione in direzioni opposte, una situazione che permette al governo di bilanciare gli uni contro gli altri e di arrivare più facilmente ad una soluzione che si suppone possa portare al benessere collettivo». In breve, la presenza di squilibri crea le condizioni di un riequilibrio: la stabilità disturbata da mutamenti che portano scontento viene ristabilita da movimenti che realizzano un nuovo ordine [*ibidem*, 40].

• In secondo luogo, gli effetti della partecipazione sono visti come particolarmente **socializzanti**: la vita nelle associazioni educherebbe all'interazione con gli altri, allontanando dal proprio interesse egoistico; e insegnerebbe a comunicare e collaborare, portando coesione sociale e reciproca fiducia. La tolleranza reciproca sarebbe facilitata dalle **appartenenze multiple** [Truman 1951]. Ciascun individuo ha interessi diversi nei diversi campi in cui si svolge la sua attività quotidiana. Ciò lo porta a partecipare in *gruppi molteplici* (legati ad esempio all'occupazione lavorativa, al luogo di residenza, alle attività preferite nel tempo libero, agli interessi culturali, alla sfera etica o religiosa). L'affiliazione ai diversi gruppi che esprimono questi interessi porterà ad *appartenenze trasversali*, riducendo la coesione dei singoli gruppi e aumentando l'integrazione fra gli individui. Invece di un'appartenenza ad un'organizzazione totalizzante – quale, ad esempio, un partito ideologico di massa (cfr. cap. 9) – si avrà una partecipazione più *soft* a vari gruppi. Nei fatti, «lealtà divise» fra diversi gruppi favoriranno la creazione di una *rete di rapporti* tra gli individui, evitando il loro radicarsi in poche fazioni forti.

Appartenenze multiple

• In terzo luogo, gli individui che si organizzano sono meno dipendenti dalle istituzioni pubbliche. Infatti, da una parte, i gruppi sono gli attori centrali della democrazia ed esprimono la capacità della società di **organizzarsi dal basso** [Key 1964], dall'altra, la funzione essenziale del governo sarebbe la *mediazione fra i diversi interessi*. L'approccio «pluralista» ha così definito *i gruppi come la normale forma di aggregazione degli individui* e *lo stato come arbitro tra essi*. Di conseguenza, dalla teoria dei gruppi emerge implicitamente una concezione della politica come *mediazione* piuttosto che esercizio di autorità e il «carattere democratico di un regime è assicurato dalla diversità degli interessi presenti nella società e dalla molteplicità dei gruppi che li rappresentano» [Sola 1996, 221].

Organizzazione dal basso

5.2. Critiche alla teoria pluralista

La teoria classica dei gruppi è stata subito criticata sotto svariati punti di vista, e accusata di difendere un mondo in cui pochi avevano potere su molti. Si è osservato che la mobilitazione dei gruppi era limitata e, soprattutto, era **fonte di ineguaglianza** [Schattschneider 1960, 35]. Le stesse ricerche sui gruppi indicavano, infatti, che alcuni interessi avevano maggiori risorse di altri per organizzarsi, sicché pochi gruppi riuscivano a mobilitarsi e ad avere influenza. Inoltre, gli interessi bene organizzati potevano influenzare il governo a tutto danno degli altri. Lo stesso Key [1964, 150] aveva ammesso questo notando che gruppi ben organizzati spesso non erano contrastati da altri gruppi parimenti attivi, organizzati ed efficienti nella loro azione. Anzi, a gruppi mobilitati facevano riscontro situazioni notevolmente fluide senza effettive organizzazioni contrarie.

Gruppi e diseguaglianza

▶ Un problema importante riguarda, dunque, le *barriere all'entrata*, cioè le condizioni che facilitano l'organizzazione di alcuni interessi, ostacolando quella di altri. A questo proposito, Mancur Olson [1963] osserva che la presenza di un interesse comune non è una condizione sufficiente a formare un gruppo e, per di più, l'esistenza di un interesse comune non porta automaticamente ad un'azione collettiva. Visto che tutti, anche coloro che non vi hanno investito alcuna risorsa, possono godere di un bene collettivo, la razionalità individuale porterebbe ad *agire da «free rider», cioè a non pagare il costo dell'azione collettiva, aspettando che altri si mobilitino*. Sebbene tutti apprezzino un'aria pulita, pochi sono disposti a investire tempo e risorse per un'azione ambientalista, dato che l'aria pulita è un bene comune di cui tutti, compresi quelli che non hanno fatto niente per averla, possono godere. Questo problema si pone soprattutto per i grandi gruppi, in cui nessun contributo individuale è così rilevante da incidere sul risultato finale di un'azione intrapresa collettivamente. Perché ci sia *azione collettiva* occorre allora che le organizzazioni siano in grado o di esercitare una coercizione sui loro membri o di distribuire *incentivi selettivi* – cioè di fare in modo che chi partecipa all'azione collettiva riceva maggiori benefici (o minori svantaggi) di chi non vi partecipa [*ibidem*]. L'azione collettiva può essere spiegata, dunque, dalla presenza di incentivi selettivi, cioè premi e punizioni che beneficiano o colpiscono singoli individui. La partecipazione, ad esempio, ad un sindacato non sarebbe motivata dalla prospettiva di un aumento salariale, di cui tutti comunque godrebbero, ma da alcuni incentivi riservati solo a chi partecipa. Questi incentivi sono stati distinti in *incentivi materiali* (denaro, accesso privilegiato a beni tangibili) e *incentivi simbolici* (solidarietà, prestigio, soddisfazione morale). Gli interessi capaci di organizzarsi saranno quelli che, grazie alla disponibilità di beni materiali o simbolici, sono capaci di *motivare individualmente* i loro potenziali sostenitori.

Free rider: come evitare il costo dell'azione collettiva

Incentivi selettivi

Perché un gruppo si organizzi è, dunque, necessario che vi siano, innanzi tutto, degli «imprenditori» capaci di offrire risorse ai loro potenziali membri [Salisbury 1969].

▶ Nell'ambito di una **teoria dello scambio** nei gruppi di interesse, Salisbury si concentra sulle interazioni tra i promotori dei gruppi di interesse e coloro che poi vi aderiscono. I primi possono essere considerati come imprenditori, nel senso che investono risorse per offrire servizi che gli aderenti, come consumatori, possono comprare. La mobilitazione di risorse e l'emergere di *imprenditori dell'azione collettiva* sono più facili fra individui ricchi di risorse materiali, che sono quindi disponibili a dedicare parte di esse ad un'organizzazione degli interessi. Ciò spiega la forte presenza di organizzazioni di ceti sociali abbienti: organizzazioni di professionisti, di imprenditori e altre. Così, ad esempio, 825 dei 1.247 gruppi di pressione censiti in una ricerca sugli Stati Uniti negli anni quaranta rappresentavano interessi del mondo degli affari. È stato dimostrato, inoltre, che, a livello individuale, tendono a partecipare ai gruppi soprattutto gli individui con status sociale più alto, più istruiti, con reddito maggiore [Baumgartner e Leech 1998, cap. 5]. Questo conferma che le capacità dei gruppi di mobilitarsi varia enormemente, e ciò rafforza le diseguaglianze presenti

Imprenditori dell'azione collettiva

nella società. D'altro canto, l'organizzazione degli interessi cosiddetti «deboli» dipende spesso dall'iniziativa di specifici individui e istituzioni: gli interessi dei poveri e dei marginali sono difesi anche da gruppi organizzati, ma ciò avviene soprattutto quando altri attori (fondazioni private o istituzioni pubbliche) decidono di mettere a disposizione risorse utili a quel fine, oppure quando quegli interessi riescono a costruire alleanze con altri gruppi potenti.

È più facile, dunque, organizzarsi per i ricchi che per i poveri, ma alcuni tipi di interessi hanno anche maggiore capacità di esprimersi. È stato, infatti, osservato che è più facile organizzare gruppi che si mobilitino su interessi materiali, tangibili e visibili; è invece più complessa l'organizzazione di tutti gli altri gruppi, che richiede innanzi tutto la definizione della base potenziale di riferimento [Salisbury 1969].

▶ Le ipotesi dei pluralisti sono state criticate anche dal punto di vista *normativo*. Come ha sostenuto, fra gli altri, Lowi [1969], non solo le previsioni della teoria dei gruppi non corrispondono alla realtà empirica del funzionamento della politica, ma anche se funzionassero non potrebbero essere messe alla base di una teoria della democrazia. Infatti, la teoria dei gruppi farebbe l'errore di considerare *equivalenti* tutti gli interessi in gioco rendendo il governo incapace di resistere alle pressioni esterne e di realizzare un qualche benessere collettivo. Inoltre, il negoziato continuo tra gruppi di interesse può essere estremamente pericoloso in quanto non solo impedisce la pianificazione, ma riduce anche la fiducia in regole valide sempre. L'aggressività dei gruppi di pressione, concentrati nella difesa di interessi particolaristici, rende nei fatti impossibile il raggiungimento del bene comune. La situazione si sarebbe ulteriormente aggravata nel secondo dopoguerra quando negli Stati Uniti e poi in numerosi paesi europei i partiti politici si sarebbero indeboliti come organizzazioni radicate nella società: in assenza di un governo nel quale i partiti svolgano il ruolo essenziale (cfr. cap. 9) non si ha alcun «meccanismo impositivo» che costringa i gruppi a regolarsi tra loro, il che spiega perché il processo politico si trasformi in una folle gara, con ogni gruppo che corre per se stesso, ognuno contro tutti [Lowi 1972]. La selettività nell'organizzazione degli interessi rischia di portare al piegarsi dei governi alla pressione degli interessi forti e, quindi, alla loro incapacità di realizzare il bene collettivo – con il conseguente declino economico e politico delle nazioni [Olson 1982].

▶ Più recentemente, la ricerca empirica su questi temi ha evidenziato *risultati contraddittori*.

La crescita dei gruppi

• Da un lato è stato osservato un *aumento* dei gruppi di interesse – sia nel loro numero che nella *membership* – che ha fatto parlare di una crescita generale delle risorse utilizzabili per l'azione collettiva. È stata, inoltre, rilevata una *maggiore capacità di organizzarsi* anche da parte di alcuni gruppi normalmente considerati come *gruppi deboli*, oltre ad una loro capacità crescente di trovare patroni e alleati. Ad esempio, il 56% dei gruppi mobilitati sui diritti civili e il 79% dei gruppi sui temi dell'assistenza sociale analizzati nel corso di una ricerca condotta negli Stati Uniti erano stati fondati dopo il 1960, contro solo il 38% per quanto riguarda

le associazioni legate al commercio e il 4% delle *corporations*. Per quanto riguarda i gruppi ambientalisti, il loro numero è triplicato tra il 1960 e il 1990, e il numero di membri pagati dei loro staff è decuplicato nello stesso periodo [Baumgartner e Leech 1998, cap. 5].

• Dall'altro lato, per quanto riguarda gli effetti della mobilitazione dei gruppi di interesse la discussione è ancora aperta. Se i sostenitori dell'approccio «pluralista» avevano vantato la loro capacità di influenzare i governi, e i loro critici l'avevano stigmatizzata, *la ricerca recente ha in parte ridimensionato il potere dei gruppi*. In particolare, viene osservato che il loro peso varia molto da settore a settore e che i gruppi sono più capaci di porre alcuni temi sull'agenda politica piuttosto che di determinarne le soluzioni. L'attività di *lobbying* sarebbe più orientata ad offrire informazioni che a esercitare ricatti sui politici. L'impatto dei gruppi, insomma, varia enormemente a seconda di fattori molteplici e disparati quali la visibilità di un certo tema, la sua salienza pubblica, il grado di tecnicismo intrinseco nelle decisioni, la distribuzione di costi e benefici, le tendenze nella pubblica opinione, la forza dei partiti politici, il grado di competizione elettorale [*ibidem*, cap. 7].

6. Pluralismo e neocorporativismo

► La tradizionale struttura di rappresentanza degli interessi descritta fin qui viene definita **pluralista**. A partire dagli anni settanta, un ampio filone della letteratura si è concentrato sull'analisi di un modello di rappresentanza funzionale degli interessi diverso da quello pluralista, definito **neocorporativo**, a sottolineare le somiglianze con le «corporazioni», volute e protette dallo stato, che avevano caratterizzato il sistema della rappresentanza di alcuni regimi autoritari (cfr. cap. 5).

6.1. Differenze

I due modelli si distinguono sia in relazione alla struttura organizzativa degli interessi sia in relazione ai rapporti tra interessi privati e istituzioni pubbliche.

DIFFERENZE FRA MODELLO PLURALISTA E MODELLO NEOCORPORATIVO

• Nel *modello pluralista* le associazioni sono multiple, volontarie, concorrenti, non gerarchiche e non necessariamente differenziate secondo criteri funzionali. Esse non hanno licenze, non sono riconosciute, né sovvenzionate, né create dallo stato, e nemmeno da esso controllate. Viceversa, nel *modello neocorporativo* le associazioni sono singole, obbligatorie, non in concorrenza l'una con l'altra, gerarchiche e differenziate secondo criteri funzionali (tab. 8.1). Esse detengono una licenza, sono riconosciute, sovvenzionate, qualche volta sponsorizzate dallo stato, e da esso controllate [Schmitter 1974].

TAB. 8.1. *Modello pluralista e modello neocorporativo*

	PLURALISTA	NEOCORPORATIVO
TIPO DI ASSOCIAZIONI	Unità multiple Adesione volontaria Rapporti concorrenziali Assenza di coordinamento gerarchico	Unità monopolistiche Contribuzione non volontaria Sfere d'azione differenziate Coordinamento gerarchico
RAPPORTO CON LO STATO	Assenza di riconoscimento, licenze, sovvenzioni, controlli Accesso differenziato secondo le circostanze Con alleanze mutevoli (scambio di favori)	Presenza di riconoscimento esplicito, licenze, sovvenzioni, controlli Incorporazione strutturata Con compromessi stabili (accordi complessivi)

Fonte: Adattamento da Schmitter [1992, 458].

• Nel *modello neocorporativo* i contatti istituzionali fra gruppi e governo sono frequenti ed efficaci; i gruppi hanno spesso responsabilità anche nella realizzazione delle politiche, mentre sono più rari i contatti con i partiti, il *lobbying* parlamentare, le campagne per mobilitare l'opinione pubblica e le stesse azioni di protesta che invece caratterizzano i modelli pluralisti [Offerlé 1994, 37].

Le associazioni degli interessi sono soggette a due diverse logiche di scambio: una *logica dei membri* e una *logica d'influenza* [Schmitter e Streeck 1981; Martinelli 1994]. Il primo tipo di attività regola i rapporti tra associazioni e membri; il secondo regola i rapporti tra associazioni e istituzioni. Il funzionamento dei modelli pluralista e neocorporativo si differenzia per entrambi i tipi di logica.

• Tra i due modelli cambia la *logica della partecipazione dei membri*. Un sistema pluralista è caratterizzato da una struttura organizzativa frammentata e povera di risorse, che deve fare forte affidamento sulla sua base, e ha quindi difficoltà a sviluppare programmi di lungo periodo. Un sistema neocorporativo ha invece associazioni forti, integrate e ricche di risorse, relativamente indipendenti dai membri e capaci di sviluppare prospettive di lungo termine [Kriesi 1994, cap. 12].

• Anche la *logica di influenza* cambia. Nel caso del pluralismo, i gruppi esercitano influenza attraverso varie forme di pressione, ma non vi sono rapporti strutturati. Nel caso del corporativismo invece un sistema istituzionalizzato di interazioni attribuisce alle associazioni ruoli particolari nell'elaborazione e soprattutto nella realizzazione delle politiche pubbliche. Se tipico delle forme di influenza pluralista è il *lobbying*, tipico delle forme di influenza corporativa è invece la concertazione, cioè l'accordo tra più attori, governativi e non, su decisioni da prendere e politiche da realizzare.

L'analisi su pluralismo e neocorporativismo si concentra, di solito, sugli interessi economici, che sono gli interessi più forti, oltre che quelli su cui un maggior numero di dati è disponibile. Da questo punto di vista il corporativismo può essere considerato come una *forma di regolazione sociale*, cioè di coordinamento e regolamentazione delle attività di diversi

Organizzazione degli interessi economici

attori, in particolare nel settore della produzione e della distribuzione dei beni. L'osservazione di fondo è che un crescente numero di attività vengono regolate attraverso un uso pubblico di interessi privati organizzati, «mediante accordi fra poche grandi associazioni di interessi che hanno il monopolio (o almeno l'oligopolio) della rappresentanza di interessi funzionalmente definiti, un elevato potere vulnerante rispetto alle attività reciproche e al mantenimento dell'ordine, e per conseguenza ottengono un riconoscimento privilegiato da parte delle altre associazioni e dei poteri pubblici» [Lange e Regini 1987, 21].

In questo senso, il neocorporativismo è «uno dei tanti possibili tipi di accordo attraverso i quali gli interessi organizzati possono mediare tra i propri membri (siano questi individui, famiglie, aziende, comunità, gruppi) e vari interlocutori (in particolare rappresentanti dello stato o del governo)». Più esattamente, è quel metodo di mediazione degli interessi nel quale «hanno un ruolo centrale le organizzazioni di carattere permanente e dotate di personale a tempo pieno, che si specializzano nell'opera di individuazione, promozione e difesa degli interessi, influenzando e contestando le politiche pubbliche. A differenza dei partiti politici – l'altro principale strumento di mediazione della politica moderna – queste associazioni non presentano candidati alle elezioni né accettano alcuna responsabilità diretta nella formazione dei governi» [Schmitter 1992, 457-458].

Prendendo le mosse da Schmitter è opportuno distinguere il ruolo dei gruppi nel sistema della rappresentanza e in quello del controllo, precisando così le caratteristiche del modello neocorporativo.

Ruolo dei gruppi nella rappresentanza...

- Dal punto di vista della rappresentanza, gli interessi sono organizzati in modo da avere di fatto il monopolio della rappresentanza in settori diversi, magari coordinati attraverso associazioni più ampie, «di vertice», e basate su iscrizioni e contributi automatici. Dal canto suo, lo stato garantisce nei fatti una posizione ufficiale, di preminenza di queste associazioni, appunto una per ogni categoria, inserendo tali organizzazioni in maniera diretta e ufficiale nel processo decisionale, negoziando con esse per concordare misure che diventano eventualmente accordi complessivi su diverse questioni a cui l'associazione è direttamente interessata, e magari demandando all'associazione parte della responsabilità nell'attuazione della politica adottata.

... e nel controllo

- Dal punto di vista del controllo politico, il neocorporativismo comporta che le associazioni riescano, poi, ad esercitare una certa pressione effettiva sul comportamento dei loro iscritti, se necessario anche attraverso l'imposizione di sanzioni oppure offrendo beni e soprattutto servizi di cui i membri hanno necessità, quali licenze, permessi, assistenza legale e così via.

6.2. Neocorporativismo: le cause

Sulla base di diversi indici di neocorporativismo e pluralismo, alcune ricerche comparate hanno rilevato le *differenze tra le democrazie* rispetto

al modello di rappresentanza degli interessi più diffuso. Anche se ci sono disaccordi sui punteggi attribuiti ai paesi, in generale *le quattro democrazie scandinave (Svezia, Norvegia, Danimarca e Finlandia) e l'Austria sono state considerate quelle a più alto livello di neocorporativismo* e *i paesi anglosassoni quelli con un alto livello di pluralismo*. Rispetto, poi, alle cause dell'affermarsi dell'uno o dell'altro dei due modelli, alcuni studi sono giunti alla conclusione che l'integrazione nei mercati internazionali, forti partiti socialisti e associazioni degli interessi ben strutturate costituiscono un insieme che favorisce l'emergere e la stabilizzazione del neocorporativismo. Si è osservato, infatti, che negli anni trenta furono soprattutto i paesi nord e centro-europei di piccole dimensioni a sperimentare forme di negoziato tra diverse organizzazioni di interesse e organi dello stato, orientate ad elaborare politiche economiche che permettessero di far fronte alla crisi del commercio internazionale e alla disoccupazione. A Svizzera e Svezia, che sono stati i primi paesi a firmare patti di pace sociale di vario tipo, nell'immediato secondo dopoguerra si sono aggiunti Belgio, Olanda, Norvegia, Danimarca e Finlandia dove sono state anche elaborate strategie di contrattazione centralizzata a livello nazionale tra rappresentanti degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, con l'attiva collaborazione del governo. Negli stessi anni in Austria, rappresentanti dei partiti conservatore e socialista hanno firmato accordi che comprendevano anche clausole di collaborazione sociale tra i gruppi di interesse.

I piccoli paesi europei come culla del neocorporativismo

Culla del neocorporativismo sono stati, quindi, i *piccoli paesi europei*, dotati di associazioni di classe e settoriali ben organizzate e con economie fortemente integrate su scala internazionale e quindi facilmente vulnerabili, ma caratterizzati anche dalla presenza di partiti socialdemocratici elettoralmente forti e stabili nell'ambito di democrazie neutrali in politica estera e, di massima, relativamente omogenei culturalmente. In altri paesi europei, poi, un crescente ricorso alla contrattazione centralizzata è stato favorito da fattori politici, economici e amministrativi, di fondo o più immediatamente collegati a fenomeni contingenti. Rispetto ai problemi immediati, negli anni settanta molti paesi europei erano pressati dal bisogno di elaborare politiche capaci di superare la crisi economica e ciò ha spinto i governi a negoziare con i rappresentanti di sindacati e datori di lavoro. Il neocorporativismo si è così diffuso soprattutto laddove i partiti più vicini ai sindacati erano al governo, come in Germania.

Rispetto ai fattori di fondo che favoriscono assetti neocorporativi, tra i *fattori politici* vi sono una più effettiva libertà di associazione, maggiore capacità di azione collettiva, un più profondo impegno nel perseguire politiche di pieno impiego, una partecipazione diffusa e organizzata e una conseguente accettazione collettiva delle decisioni politiche. *Fattori economici e amministrativi* rilevanti sono la fiducia nell'esperienza professionale, l'informazione specializzata, la necessità di pianificazione, di ampi orizzonti temporali e di maggiore sicurezza nella valutazione degli investimenti. A tutto ciò si può aggiungere l'imperativo fondamentale di assicurarsi la pace sociale, la flessibilità della manodopera e il contenimento dei salari allo scopo di accrescere la competitività internazionale. In questo nuovo contesto politico la contrattazione e la relativa concertazione

sono diventati elementi ricorrenti di numerose democrazie contemporanee [Schmitter 1992].

Lo sviluppo di un sistema neocorporativo è stato ostacolato soprattutto dalla frammentazione delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi. Nei paesi più vicini al modello pluralista, diverse sono le ragioni di divisione in particolare all'interno dei sindacati: vi possono essere distinzioni ideologiche (si pensi al caso italiano o a quello francese), o linguistiche (è il caso dei Paesi Baschi), oppure distinzioni di categoria occupazionale (come avviene in Gran Bretagna). Al di là dell'analisi comparata tra paesi, è stato osservato che differenze possono esservi anche all'interno di una stessa democrazia. Ad esempio, i gruppi che privilegiano temi legati alla produzione sono maggiormente propensi a cercare soluzioni corporative, mentre i gruppi che privilegiano temi legati ai consumi sarebbero più portati a soluzioni pluraliste.

6.3. Neocorporativismo: le conseguenze

Conseguenze del neocorporativismo

▶ Le *conseguenze del neocorporativismo* sono state descritte in modo contrastante.

- Secondo alcuni studiosi, il favore accordato ai gruppi economici forti (cioè a quelli collocati nella sfera della produzione) *emargina* sempre più i gruppi non dotati di potere di ricatto economico (disoccupati, studenti e altri) [Offe 1972]. Vi sono, inoltre, *elementi potenzialmente antidemocratici* in accordi neocorporativi che avvantaggiano i «rappresentanti di professione» rispetto ai cittadini, le burocrazie rispetto alla base, la gerarchia di vertice a livello nazionale rispetto alle strutture locali, i gruppi forti rispetto ai gruppi deboli. Ancora, il neocorporativismo porterebbe a *ridurre la competizione* e di conseguenza la partecipazione. Non sembra, infine, avere effetti positivi né sulla crescita economica né sulle diseguaglianze sociali.
- Altri studiosi hanno invece messo in evidenza la capacità del neocorporativismo di *ridurre* sia il tasso di conflitti sul lavoro che, più in generale, l'insubordinazione verso le istituzioni statali. Inoltre, *il tasso di inflazione è risultato più basso* in democrazie nelle quali esistevano accordi neocorporativi a livello nazionale. Da questo punto di vista, accordi centralizzati avrebbero proprio la funzione di evitare un'inflazione da pieno impiego, prodotta dalla crescita della militanza sindacale in condizione di forza sul mercato del lavoro. Gli accordi corporativi permetterebbero di sottoutilizzare certi vantaggi legati ad una maggior forza congiunturale in cambio di vantaggi nel lungo periodo, permettendo così di mirare contemporaneamente ad obiettivi economici contrastanti quali il pieno impiego, la stabilità dei prezzi e la competitività internazionale [Schmitter 1992].

Il dibattito sui vantaggi e i limiti dei diversi sistemi di rappresentanza funzionale degli interessi resta ancora oggi vivace. In particolare, una crescente tendenza a negoziare con i rappresentanti di vari gruppi di interesse i contenuti di diverse decisioni politiche ha reso particolarmente attuale

l'analisi di *vantaggi e limiti dei processi di concertazione*, soprattutto nella forma di una sempre più diffusa «produzione di politiche a mezzo di contratti», cioè di accordi tra attori privati e istituzioni [L. Bobbio 2000]. Se le potenzialità insite in questa tendenza sono evidenti in termini di *maggiore capacità di accesso dei cittadini al governo*, socializzazione alla politica e incanalamento dei conflitti in forme più «civili», altrettanto evidenti sono, comunque, i rischi di *sovrarappresentazione degli interessi forti* legati ad un rafforzamento del circuito funzionale della rappresentanza.

Studi recenti hanno individuato infatti una *crisi del modello neocorporativo*, o quantomeno difficoltà emergenti. L'avvento delle dottrine monetariste, che propugnano una riduzione delle funzioni dello stato a vantaggio del mercato, così come l'indebolimento dei sindacati in termini di iscritti e sostegno politico, e, soprattutto, il rifiuto delle imprese di continuare a partecipare ad accordi tripartiti avrebbero infatti prodotto un declino del neocorporativismo anche negli stati in cui esso era sembrato più radicato (come la Germania; cfr. Streeck [2006]). Mentre i rapporti di potere si spostano a vantaggio dei datori di lavoro, al declino del settore manifatturiero – che ha rivestito un ruolo fondamentale nel modello neocorporativo – si affianca la moltiplicazione degli interessi sociali, non solo di classe, ma anche di genere, generazionali, etnici, ecc., che si organizzano e fanno pressione [Crouch 2006]. A questo si aggiunga che il modello neocorporativo mal si adatta alla gestione delle relazioni tra gruppi di interesse e poteri pubblici a livello sovranazionale – ad esempio, nell'Unione europea il modello di rappresentanza funzionale è stato prevalentemente di tipo pluralista, con un ampio numero di organizzazioni non monopoliste e una partecipazione limitata di essi alle decisioni pubbliche.

Ong e rappresentanza

Due ulteriori tendenze sono state osservate negli studi sui gruppi di interesse: la crescita, insieme alle organizzazioni governative internazionali (cfr. cap. 18), delle Organizzazioni non governative (Ong) internazionali e alcune trasformazioni nelle organizzazioni dei sindacati. Il loro numero è passato da 176 nel 1909 a 14.518 nel 1988, e quindi 15.965 nel 1997 [Princen e Finger 1994, 1; Deutscher Bundestag 2002, 427]. Le Ong sono inoltre cresciute in numero di membri e risorse materiali, oltre che nella loro capacità di influenzare vari stadi del *policy making* internazionale [Sikkink e Smith 2002; Boli 1999]. Grazie ad una buona reputazione nell'opinione pubblica, oltre che alla disponibilità di informazioni e conoscenze, le Ong sono ritenute capaci di far accedere alle istituzioni internazionali gruppi normalmente esclusi [Riddel-Dixon 1995], oltre che di rendere più trasparenti i processi di *governance* internazionale [Schmidt e Take 1997].

Sindacati: crisi e controtendenze

Per quanto riguarda, invece, uno dei gruppi di interesse storicamente più influenti, i sindacati, la ricerca politologica e sociologica ha da lungo tempo messo in luce una riduzione del numero degli iscritti [Norris 2002] e un crescente distacco tra vertici e base. Anche qui, tuttavia, sono state notate in diversi paesi (europei e non) delle controtendenze. A partire da una serie di scioperi nei servizi pubblici così come in fabbriche in via di dismissione si sono formati (spesso per scissione da quelli già esistenti) nuovi sindacati, con una struttura organizzativa e concezioni più parte-

cipative [Della Porta 2006a; più in generale, Crouch e Streeck 2006], mentre maggiore attenzione alla partecipazione della base è emersa anche in alcuni sindacati tradizionali [Fantasia e Stepan-Norris 2004, 570]. Se si osserva un declino nelle forme di sciopero tradizionali, c'è invece un ritorno di quelle che erano state in passato definite «azioni secondarie», con il coinvolgimento dei cittadini in boicottaggi, scioperi di solidarietà, scioperi generali [Piven e Cloward 2000] e campagne transnazionali contro multinazionali, accusate di forme di particolare sfruttamento dei lavoratori nel Sud del mondo. Non solo in Europa, i sindacati hanno partecipato ad azioni di protesta transnazionali sui tema della giustizia globale e di una democratizzazione delle istituzioni pubbliche [Levi e Olson 2000; Della Porta *et al.* 2006; Della Porta 2007].

Per approfondire

Accornero, A., *La parabola del sindacato*, Bologna, Il Mulino, 1992.
Alacevich, F., *Le relazioni industriali in Italia*, Roma, Nis, 1996.
Almond, G.A. e B.G. Powell, *Politica comparata*, Bologna, Il Mulino, 1988.
Baumgartner, F.R. e B.L. Leech, *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1998.
Bentley, A.F., *Il processo di governo* (1908), Milano, Giuffrè, 1983.
Crouch, C. e W. Streeck (a cura di), *The Diversity of Democracy. Corporatism, Social Order and Political Conflict*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.
Fisichella, D., *Gruppi di interesse e di pressione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1994, pp. 442-452.
Graziano, L., *Lobbying, pluralismo e democrazia*, Roma, Nis, 1995.
Morlino, L. (a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1991.
Olson, M., *La logica dell'azione collettiva*, Milano, Feltrinelli, 1983.
Schmitter, P.C., *Corporativismo/Corporatismo*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1992, pp. 457-468.
Sola, G., *Storia della scienza politica*, Roma, Nis, 1996.
Truman, D.B., *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, New York, Knopf, 1951.

Domande

- Perché è stata dedicata tanta attenzione allo studio dei gruppi di pressione?
- Quali sono gli «antenati» degli attuali gruppi di pressione?
- Liberalismo e nascita dei sindacati: quali sono i nessi?
- Qual è il ruolo delle organizzazioni di interessi nella prima guerra mondiale?

- Gruppi di pressione e democrazia: si illustri la relazione.
- Interesse generale e gruppi: quali difficoltà nascono per il primo dall'azione dei secondi?

- Come definire un gruppo di interesse?

- Gruppo di pressione, *lobbying* e gruppo di interesse: differenze.
- Che cosa è l'articolazione particolaristica degli interessi di tipo clientelare?
- Come si classificano gli interessi in base alla struttura organizzativa?
- Quali sono le modalità d'azione dei gruppi?
- Come classificare i gruppi in base ai loro obiettivi?
- Come classificare le risorse di cui dispongono i gruppi?

- Che cosa significa per un partito essere un *gatekeeper*?
- Quali sono i modelli di rapporti tra partiti e gruppi?
- Che cosa è occupazione?
- Che cosa è simbiosi?
- Che cosa è egemonizzazione?
- Che cosa significano clientela e parentela?
- Quali sono i rapporti tra partiti e sindacati nel caso italiano?
- Che cosa è neutralità?
- Che cosa sono accesso indiretto e accesso diretto?

- Illustrate la teoria pluralista dei gruppi.
- Nell'ambito della teoria pluralista che cosa significa appartenenze multiple?
- Quali sono le critiche rivolte alla teoria pluralista?
- Che cosa è la teoria dello scambio nei gruppi di interesse?
- Come distinguere tra gruppi di interesse pubblico e gruppi di interesse speciali?
- Che cosa vuol dire agire da *free rider*?
- Quali risultati contraddittori ha evidenziato la ricerca empirica a proposito della teoria pluralista dei gruppi?
- Quali sono gli effetti della mobilitazione dei gruppi di interesse?
- Illustrate la teoria neocorporativa dei gruppi.
- Differenze tra teoria pluralista e teoria neocorporativa.
- Precisare le caratteristiche del modello neocorporativo.
- In quali democrazie si è realizzato più compiutamente il neocorporativismo?
- Qual è stato il maggiore ostacolo allo sviluppo di un sistema neocorporativo?
- Quali sono le conseguenze del neocorporativismo?
- Quali sono le attuali sfide al modello neocorporativo?
- Quali sono state le linee di evoluzione dei sindacati?

I partiti sono stati considerati a lungo come gli **attori fondamentali** delle democrazie rappresentative. Molta attenzione è stata quindi dedicata alla definizione del concetto di partito – un concetto i cui referenti empirici sono, come vedremo, notevolmente mutati nel tempo.

Definizione di Weber

▶ Una delle *definizioni* più note del **concetto di partito** ci viene da Max Weber, secondo il quale i partiti si caratterizzano per essere formalmente organizzati, basati su una partecipazione volontaria e orientati ad influenzare il potere. Essi sono «associazioni fondate su un'adesione (formalmente) libera, costituite al fine di attribuire ai propri capi una posizione di potenza all'interno di un gruppo sociale e ai propri militanti attivi possibilità (ideali o materiali) per il perseguimento di fini oggettivi o per il perseguimento di vantaggi personali, o per tutti e due gli scopi» [Weber 1922; trad. it. 1974, vol. I, 282].

• Il partito è dunque un'*associazione*, cioè un gruppo formalmente organizzato e basato su una partecipazione volontaria. Secondo Weber, le classi, che agiscono nell'ordinamento economico, e i ceti, che agiscono nell'ordinamento sociale, possono esistere anche senza formalmente associarsi. Invece i partiti, che agiscono nella *sfera della potenza*, si presentano sempre come forme organizzate, orientate ad uno scopo.

• Più esattamente, lo *scopo* dei partiti è quello di *influenzare l'ordinamento e l'apparato di persone che guidano un qualsiasi tipo di comunità sociale* [*ibidem*, vol. II, 243]. Sebbene i partiti possano utilizzare diversi tipi di azione per raggiungere i loro obiettivi, la loro strategia principale è la *conquista di cariche elettive*.

Definizione di Downs

La partecipazione alle elezioni e la conquista di cariche di governo sono infatti al centro della definizione proposta da Anthony Downs, secondo il quale il partito politico è **«una compagine di persone che cercano di ottenere il controllo dell'apparato governativo a seguito di regolari elezioni»** [1957; trad. it. 1988, 25].

In quanto segue, approfondiremo questi elementi di definizione dei partiti, guardando alle loro funzioni fondamentali. Come si dirà, *due principali approcci* si sono contrapposti nell'analisi delle funzioni dei partiti:

un approccio razionale ha visto il rapporto tra elettori e partiti in analogia al mercato economico; un approccio «identitario» ha sottolineato invece il ruolo dei partiti nella costruzione di identità collettive. Le strutture organizzative e le funzioni dei partiti si sono trasformate nel corso della evoluzione storica, adattandosi ai mutamenti intervenuti nella politica e nella società. Pur trasformandosi organizzativamente, i partiti hanno comunque mantenuto nel tempo diverse delle caratteristiche che avevano alle loro origini: le principali «famiglie ideologiche» presenti nei parlamenti contemporanei sono, infatti, emerse nel corso dei lunghi processi di costituzione dello stato moderno e della rivoluzione industriale. Oltre che dei singoli partiti, e delle loro funzioni, la scienza politica si è occupata poi della logica della competizione all'interno dei sistemi di partito, cioè delle interazioni tra partiti.

1. Le funzioni dei partiti

Se i partiti sono definiti in relazione alle loro funzioni e, quindi, anche ad una sfera precisa dell'agire umano, si è sottolineato in particolare che essi agiscono come mediatori tra le istituzioni pubbliche e la società civile, tra lo stato e i cittadini. Nella dimensione politica, essi organizzano le divisioni presenti nella società civile.

1.1. Introduzione

Una prima funzione dei partiti riguarda la **strutturazione delle domande**.

Strutturazione delle domande

In questo senso, i partiti sono indispensabili per organizzare la volontà pubblica, operando una **semplificazione della complessità** degli interessi individuali. Essi stessi e, poi, il parlamento divengono camere di compensazione di interessi sempre più aggregati. Votando un partito, i cittadini sono costretti a scegliere tra un numero di opzioni limitato. I partiti operano quindi una mediazione tra interessi individuali, formando l'interesse collettivo: essi sono «mediatori di idee, attraverso una costante opera di chiarificazione, sistematizzazione e presentazione della teoria del partito» [Neumann 1956; trad. it. 1971, 144]. I partiti raggruppano persone con atteggiamenti e valori simili, rappresentando comunque più che un singolo interesse, definito in maniera ristretta [Ware 1996, 5].

Strutturazione del voto

- I partiti inoltre mettono «ordine nel caos» attraverso un processo di **strutturazione del voto**. Sottolineando l'indispensabilità dei partiti politici, Bryce [1921, 119-122 *passim*, corsivo nostro] ha scritto che

> nessun grande paese libero è stato senza di essi. Nessuno ha mostrato come un governo rappresentativo possa operare senza di essi. *Essi creano l'ordine dal caos di una moltitudine di elettori* [...] Si può immaginare una piccola comunità in cui i cittadini si conoscono l'un l'altro così bene che essi selezionano personale per i posti legislativi ed esecutivi sulla base del merito personale, e dove i legislatori sono di una virtù così pura che essi dibattono ogni questione con attenzione esclusiva alla verità e al vantaggio dello stato. Se una tale comunità è mai esistita, nessuna prova documentata è arrivata fino a noi.

Il partito è l'entità con cui gli elettori si identificano, dando stabilità nel lungo periodo ai comportamenti di voto individuali. Un partito è «l'organizzazione articolata degli agenti politici attivi nella società, che tendono al controllo del potere governativo e che cercano il sostegno popolare in concorrenza con un altro gruppo o con gruppi che presentano opinioni diverse» [*ibidem*, 143].

Socializzazione politica

- La semplificazione della complessità passa attraverso l'assolvimento ad una terza importante funzione di **socializzazione politica**. Insieme ad altre istituzioni, i partiti insegnano ad occuparsi della collettività, «modellando atteggiamenti, inculcando valori e distribuendo capacità politiche ai cittadini e alle élite» [Almond e Powell 1978; trad. it. 1988, 125]. Essi mirano a trasformare gli individui in cittadini integrati in una comunità. In misura variabile, ma sempre consistente, i partiti organizzano anche altre forme di partecipazione politica.

Reclutamento dei governanti

- Attraverso la selezione delle candidature, i partiti operano poi l'importante funzione di **reclutamento** dei governanti. In tutte le democrazie, con pochissime eccezioni, le liste elettorali sono presentate da partiti e composte da loro appartenenti; inoltre, nella stragrande maggioranza delle democrazie, i governi sono formati da membri di partito.

Controllo sui governanti

- Ancora, è grazie ai partiti che si può aspirare ad un **controllo dei governati sui governanti**. Da questo punto di vista, i partiti sono strumenti di collegamento tra governo e cittadini. Creando dei canali di comunicazione tra governati e governanti, essi permettono ai primi di controllare i secondi [*ibidem*, 145].

Formazione delle politiche pubbliche

- I partiti possono assolvere a questo compito nella misura in cui essi rappresentano non solo i principali canali di selezione della classe di governo, ma spesso anche attori importanti nella **formazione delle politiche pubbliche**. Essi, infatti, elaborano programmi, li presentano agli elettori e, se vittoriosi alle elezioni, dovrebbero metterli in atto.

Se queste sono le funzioni di solito riconosciute ai partiti, *diversi approcci* si sono confrontati sulla preminenza da dare all'una o all'altra di esse, riflettendo concezioni profondamente diverse della politica. In particolare, un approccio ha privilegiato l'immagine dei partiti come cacciatori di voti, un altro ha sottolineato soprattutto la funzione dei partiti nella costruzione di identità collettive.

1.2. Partiti e mercato elettorale

Secondo quegli studiosi che – sulla scia di Joseph Schumpeter [1954] – hanno applicato allo studio della politica concetti ed ipotesi teoriche provenienti dall'economia, i partiti sono innanzi tutto *apparati orientati alla conquista di voti*. Sul mercato elettorale si realizzerebbe uno

scambio tra rappresentanti e rappresentati simile a quello che avviene sul mercato economico tra imprese e consumatori.

▶ Nella *Teoria economica della democrazia*, pubblicato nel 1957, Anthony Downs propone una interpretazione del fenomeno elettorale basata su un *concetto di razionalità* che, in democrazia, guiderebbe il comportamento sia degli elettori che degli eletti. L'assunto di fondo dell'**approccio razionale** (cfr. cap. 3) è che l'individuo sia capace di stabilire, innanzi tutto, un ordine tra le varie alternative per lui disponibili, e che scelga poi quella che si colloca più in alto nella sua *graduatoria di preferenze* [Downs 1957; trad. it. 1988, 6]. Gli individui possiedono, inoltre, alcune *informazioni* sulla cui base scelgono, tra i diversi partiti, quello che sembra loro in grado di ottimizzare le loro preferenze. Sebbene possa commettere degli errori di valutazione, l'individuo razionale non persevererà in essi se riuscirà ad individuarli, e se il costo della loro eliminazione sarà inferiore ai benefici che ne avrà.

La politica come riflesso delle preferenze

• La teoria economica della politica presuppone che elettori ed eletti perseguano diversi tipi di beni. Come i consumatori nel mercato economico, gli *elettori* avrebbero nel mercato politico preferenze – o utilità – specifiche. Essi chiederebbero particolari decisioni politiche ai loro eletti.

I partiti soggetti del mercato politico

• Come nel mercato economico le imprese sono indifferenti al prodotto offerto, mirando essenzialmente al profitto, così nel mercato politico i *candidati* avrebbero come unico fine la propria elezione (o rielezione) alle cariche pubbliche, senza preferenze invece per questa o quella politica pubblica. Il partito politico viene presentato come una coalizione di individui che aspirano a controllare gli organi di governo attraverso elezioni o influenza legittima. Per ottenere i loro benefici privati, essi formuleranno qualsiasi politica ritengano permetta loro di guadagnare il maggior numero di voti, esattamente nello stesso modo in cui gli imprenditori producono qualsiasi prodotto che ritengono porterà loro maggiori profitti [*ibidem*, 295]. L'applicazione alla politica di tecniche di marketing porta all'individuazione di specifiche componenti di elettori, considerati particolarmente sensibili ad alcuni temi, e alla conseguente scelta di linguaggi e immagini adatti ad influenzarli.

Se nel mercato economico si parla di sovranità del consumatore, così nelle democrazie ci sarebbe *sovranità dell'elettore*, e il personale politico sarebbe semplicemente il mandatario dei voleri dell'elettore-mandante. I rappresentanti cercherebbero di realizzare le politiche volute dai rappresentati, in modo da aumentare la possibilità di essere rieletti. In politica come in economia, la funzione sociale sarebbe assolta incidentalmente, dato che sono i vizi privati (la ricerca dei propri vantaggi individuali) a produrre le pubbliche virtù (il controllo democratico degli elettori sugli eletti) [*ibidem*].

L'approccio della scelta pubblica

▶ L'assunto dell'*homo oeconomicus* è mantenuto anche dagli studiosi del cosiddetto **approccio della scelta pubblica** (*public choice*). In questo approccio, però, la dipendenza dei politici dal sostegno degli elettori rischia di avere un effetto negativo – producendo debito pubblico e inflazione. Mentre per Downs il bisogno degli eletti di seguire le richieste degli elettori legittima la democrazia, per James Buchanan [1989], principale esponente della teoria della scelta pubblica, esso comporta la tendenza degli amministratori a spendere denaro pubblico mettendo in pericolo la democrazia. Volendo soddisfare il maggior numero di elettori, gli eletti utilizzerebbero a piene mani la possibilità di distribuire beni e servizi, attraverso la spesa pubblica. Mirando alla rielezione nel breve periodo, essi non si preoccuperebbero degli effetti della crescita del debito pubblico nel lungo periodo. Inoltre, i governanti avrebbero interesse ad aumentare la regolamentazione delle attività economiche e sociali, che costituirebbero per essi risorse di controllo sui cittadini. La ricerca di risorse di potere li porterebbe ad introdurre vincoli all'utilizzazione della proprietà privata – concessioni, autorizzazioni, ecc. In questo modo, essi creerebbero rendite politiche – costringendo a pagare allo stato vari balzelli per attività parassitarie, cioè attività che non aumentano la produttività.

Secondo gli studiosi della scelta pubblica, che hanno avuto un peso considerevole nella critica alla economia keynesiana e nella spinta verso riforme neo-liberiste, la soluzione alla crescita del debito pubblico è la sottrazione di potere decisionale agli organi elettivi [*ibidem*, 199].

1.3. Identità collettive e partiti

L'approccio economico ai partiti ha sollevato numerose critiche. Si è sottolineato, in primo luogo, che in realtà gli elettori non possiedono informazioni ed *expertise* sufficienti ad agire razionalmente. Poco convincente è apparsa, inoltre, l'estensione del concetto di mercato in un ambito nel quale manca un *mezzo di scambio generalizzato* (come il denaro) che permetta di valutare costi e benefici di risorse materiali, informazioni, simboli, affetti. E ancora, si è osservato che se i politici davvero seguissero le richieste (egoistiche) dei loro elettori ne risulterebbe una incapacità di perseguire il bene comune. Ma soprattutto se secondo l'approccio economico la politica gestisce preferenze già costituitesi altrove – cioè ad essa esogene – altri studiosi hanno invece sottolineato che *essenza della politica è proprio la formazione delle preferenze, attraverso l'elaborazione di identità collettive*. La politica si orienta infatti più alla *modificazione* dei bisogni percepiti come centrali dagli individui che alla soddisfazione di bisogni dati.

La politica come formazione delle preferenze

L'approccio identitario

▶ È, in particolare, Alessandro Pizzorno a elaborare un **approccio «identitario»** alla politica, sottolineando che la costruzione di una identità collettiva costituisce un presupposto anche per il calcolo delle utilità individuali. Per poter concepire vantaggi futuri occorre una identità stabile rispetto alla quale calcolare costi e benefici nel lungo periodo: così, «affinché possa avvenire la valutazione di un interesse, cioè il calcolo dei costi e benefici, occorre che al soggetto calcolante venga assicurato il riconoscimento di una **collettività identificante**. Da essa riceverà i criteri che rendono possibile la definizione degli interessi; o, in altre parole, che permettono di dar significato all'azione» [Pizzorno 1983, 167].

In questa prospettiva, la partecipazione attraverso i partiti ha avuto una *funzione socializzante*. Ad esempio, creando subculture politiche, cioè fitte reti associative caratterizzate da rapporti affettivi intensi e egualitari, i partiti socialisti hanno tradizionalmente offerto risorse di identità a chi era escluso. Essi «proponevano, infatti, a chi entrava in quel "mondo rosso", non soltanto speranze politiche, né soltanto solidarietà e mutuo appoggio, ma anche un'identità che i "compagni" si riconoscevano l'un l'altro, ma che anche il resto della società riconosceva e, in qualche modo, era portata a rispettare» [Pizzorno 1996, 1019].

Il ruolo dell'ideologia

- Secondo questo approccio, l'essenza stessa della politica è proprio la capacità di costruire queste identità collettive attraverso un uso sofisticato dell'*ideologia, come strumento per definire interessi collettivi di lungo periodo* ai quali subordinare il godimento di vantaggi individuali immediati. L'ideologia rafforza la solidarietà di gruppo, forgiando la convinzione di condividere fini comuni, attorno ai quali è possibile organizzare un'azione collettiva.

La funzione della politica, prima ancora che di rispondere agli interessi, è di definirli. Solo una volta costituite le identità collettive, i rappresentati possono chiedere ai rappresentanti il soddisfacimento delle loro utilità (che l'identità collettiva permette appunto di calcolare) offrendo loro in cambio lealtà. Pizzorno ha infatti distinto tra *rappresentanza identificante* e *rappresentanza efficiente*.

- Attraverso l'*attività identificante* «i politici svolgono il compito di costituire, preservare, rafforzare le identità politiche [...] Tale attività consiste nel produrre simboli che servono ai membri di una collettività data per riconoscersi come tali, comunicarsi la loro solidarietà, concordare l'azione collettiva» [Pizzorno 1983, 175].
- Attraverso l'*attività efficiente* – soprattutto nei parlamenti e nei governi – invece «i politici prendono decisioni direttamente intese a migliorare, o non lasciar peggiorare, la posizione relativa dell'entità collettiva che essi rappresentano nel sistema entro cui questa agisce» [*ibidem*].

L'azione identificante ha un ruolo positivo in democrazia: la politicizzazione del conflitto sociale impone ad esso procedure, orientando l'azione verso beni collettivi. Attraverso la costruzione di identità collettive, i partiti hanno «selezionato, ridotto, riformulato, trasformato, omesso, le informi domande che urgevano "dal basso"» [Pizzorno 1996, 984].

La costruzione di identità, comportando anche la formazione di sentimenti di solidarietà, trasforma il calcolo individuale di costi e benefici. Azioni in solidarietà con altri, normalmente considerate come costi nella logica utilitaristica, potrebbero avere invece per chi le compie un beneficio intrinseco: il sentirsi parte di una comunità, l'esser riconosciuto come eguale. Questo spiegherebbe, ad esempio, l'esercizio del diritto di voto, che ha sempre costituito un *puzzle* per le teorie dell'elettore razionale. Dato infatti che molto raramente un singolo voto incide in modo determinante sull'esito delle elezioni, cosa spingerebbe l'elettore razionale a sobbarcarsi il costo dell'andare a votare, sapendo di avere una chance così bassa di determinare il successo del suo candidato preferito? Secondo l'approccio identitario alla politica, questo paradosso sarebbe spiegato dal

La politica come espressione di appartenenza a una comunità

fatto che per l'elettore l'andare a votare costituirebbe una gratificazione intrinseca, facendolo sentire parte integrante della comunità. Come vedremo, comunque, l'evoluzione della politica e della società negli ultimi decenni ha ridotto la capacità dei partiti nei regimi democratici di creare identificazione.

2. L'evoluzione storica dei partiti

Forme partitiche: come tendono a succedersi

Funzioni e modi di operare dei partiti sono mutati nel tempo. Molte analisi storico-comparate si sono quindi concentrate sull'evoluzione dei partiti individuando – pur all'interno di una notevole varietà a seconda dell'ideologia, della base sociale, delle condizioni istituzionali specifiche per specifici partiti – una tendenziale successione dei vari tipi nel tempo.

2.1. Partiti e società: dai partiti di notabili ai partiti di massa

Max Weber ha proposto un'analisi, poi spesso ripresa da altri studiosi, dell'evoluzione dai partiti di notabili ai partiti di massa (tab. 9.1).

Chi sono i notabili

▶ I **partiti di notabili** caratterizzano la lunga fase in cui la politica non è una professione: si dedicano cioè alla politica individui che traggono altrove il loro sostentamento, e la politica è in questo senso un'attività collaterale. Con il termine «**notabili**» vengono definiti individui che: «1) sono in grado, in virtù della loro condizione economica, di agire continuativamente all'interno di un gruppo, dirigendolo o amministrandolo – come professione secondaria – senza uno stipendio oppure con uno stipendio onorario o nominale; 2) e godono di una considerazione sociale, fondata non importa su quale base, che dà loro la possibilità di accettare uffici», cioè funzioni pubbliche [Weber 1922; trad. it. 1974, vol. I, 287].

In Europa, fino alla fine del XVIII secolo, i partiti in genere si formavano attorno a singoli individui, e si trasformavano poi in federazioni di nobili. Una simile evoluzione hanno avuto anche i partiti borghesi formatisi nel XIX secolo e composti dai seguiti personali di personaggi influenti nella comunità: signori fondiari nelle campagne, giudici, notai, avvocati, parroci, insegnanti, ma anche alti funzionari statali nelle città. La risorsa principale dei politici era allora la deferenza, cioè il rispetto

TAB. 9.1 *Partito di notabili e partito di massa secondo Max Weber*

	Partito di notabili	Partito di massa
Personale di partito	Notabili, dotati di risorse autonome	Politici di professione, che vivono di politica
Risorsa dei politici	Deferenza	Delega
Attività del partito	Saltuaria (prevalentemente in campagna elettorale)	Permanente
Situazione in cui si sviluppa	Competizione elettorale ristretta	Suffragio elettorale allargato

tradizionalmente legato alla loro classe d'origine. L'elezione offriva ai notabili locali una risorsa aggiuntiva di legittimazione nell'antagonismo con la monarchia, mentre aumentava anche il loro controllo sulle risorse provenienti dall'esecutivo, da distribuire clientelarmente alla base [Pizzorno 1996, 968]. Il rappresentante mediava quindi in un complesso sistema di scambi: riceveva voti che offriva al governo in cambio del controllo di risorse pubbliche (licenze, posti di lavoro, riduzioni fiscali) che egli poteva distribuire ai suoi elettori come favori.

Dalla rappresentanza individuale...

• Il partito di notabili si limita ad una **rappresentanza individuale** [Neumann 1956] degli interessi dei singoli elettori. Esso si forma per promuovere l'elezione di individui disposti a sostenere gli interessi di un particolare gruppo di elettori. Tipico di una società con tassi limitati di partecipazione politica, si attiva quasi esclusivamente nel momento del voto con la principale funzione di selezionare i rappresentanti eletti.

... al partito burocratico di massa

▶ La situazione è mutata, soprattutto a partire dalla fine del XIX secolo, con l'emergere dei **partiti burocratici (o ideologici) di massa**. Il motore della trasformazione è l'*allargamento del suffragio*. L'estensione dei diritti politici ai non-notabili, cioè ad individui che non hanno risorse materiali proprie attraverso cui finanziare la propria attività politica, porta alla professionalizzazione della politica stessa. Si forma così una classe politica, cioè un gruppo di persone – normalmente appartenenti a partiti politici ed elette nelle istituzioni rappresentative [Pasquino 1999, 20] – che, tendenzialmente, fanno della politica la loro professione.

Il politico di professione

• Con il partito burocratico di massa si afferma infatti la nuova figura del **politico di professione**. Secondo Weber, vi sono due modi, non reciprocamente esclusivi, per fare della politica una professione: si può vivere *per* la politica, o si può vivere *di* politica: «Chi vive "per" la politica ne fa in senso intrinseco la sua "ragione di vita": egli gode del nudo possesso del potere che esercita, oppure alimenta il suo equilibrio interno e la sua coscienza di sé con la coscienza di attribuire un senso alla propria vita servendo una "causa"». Invece, «"della" politica come professione vive colui il quale aspira a farne una fonte di introito durevole» [Weber 1922; trad. it. 1974, vol. II, 694]. Ciò non significa che chi vive di politica guardi solo al proprio patrimonio, senza pensare alla causa. Anzi, mentre i notabili hanno in genere a cuore la loro sicurezza economica, l'idealismo politico si sviluppa più facilmente proprio tra chi, sprovvisto dalla nascita di patrimonio, non è interessato alla conservazione dell'ordine economico della società.

• Uno strumento importante dei politici di professione è l'*oratoria*. Grazie anche all'affermarsi della libertà di pensiero e di stampa, la capacità di comunicare, di interpretare e argomentare diventerà sempre più importante, permettendo l'elaborazione del concetto di bene comune. Da quando le assemblee diventeranno pubbliche, poi, le capacità oratorie serviranno a rivolgersi non solo agli altri rappresentanti, ma anche all'opinione pubblica che si stava formando ed affermando [Pizzorno 1996, 972].

• Un'altra risorsa del politico di professione è comunque il controllo della struttura organizzativa del partito con una **delega** del potere dalla base al vertice. Per conquistare le masse, diventa necessaria la creazione di un ampio apparato di funzionari pagati, radicato nel territorio e nei luoghi di lavoro [Weber 1922; trad. it. 1974, vol. II, 718]. Il partito comincia quindi ad inquadrare i suoi aderenti in una rete di associazioni che, lungi dal limitarsi a cercare di orientare il solo comportamento elettorale, si fanno invece carico dei più diversi aspetti della vita quotidiana.

L'integrazione: dalla culla alla tomba

• Guardando ai partiti socialisti europei, è stato infatti osservato che essi esercitavano una notevole influenza nelle più diverse sfere della vita quotidiana dei loro aderenti – erano, cioè, **partiti di integrazione**, «integrando» appunto i loro membri all'interno di una serie di associazioni vicine al partito stesso. La loro organizzazione, è stato scritto, «si estende dalla culla alla tomba, dalle associazioni assistenziali per l'infanzia dei lavoratori alle società crematorie degli atei [...] Il partito può contare sui suoi aderenti; ha preso su di sé gran parte della loro esistenza sociale» [Neumann 1956; trad. it. 1971, 153].

2.2. Struttura organizzativa e tipologia di partiti

Un'evoluzione storica dei partiti è stata osservata anche a partire dalla loro **struttura organizzativa**. In una fortunata tipologia, Maurice Duverger ha distinto, in questa chiave, diversi tipi di partito a seconda delle caratteristiche delle loro unità di base, cioè della struttura posta alla base della gerarchia organizzativa del partito: *comitato*, *sezione*, *cellula* e *milizia* (tab. 9.2). Se la trasformazione dai partiti di notabili a quelli di massa corrisponde, grosso modo, al passaggio dai partiti di comitato ai partiti di sezione, occorre ricordare comunque che più tipi di partito tendono ad essere compresenti nello stesso periodo storico.

Il comitato

▶ Il primo tipo di struttura di base è il **comitato**, tipico dei partiti della fine del XIX secolo, seppure ancora sporadicamente presente anche in seguito. Esso è formato da una dozzina di persone, appartenenti alla élite, che godono di un prestigio legato alla loro posizione sociale: «Se firmano un manifesto in favore di un candidato, trascineranno con loro altre persone che, per un fenomeno di ammirazione e contagio sociale,

TAB. 9.2 *Unità di base dei partiti nella tipologia di Maurice Duverger*

	Comitato	Sezione	Cellula	Milizia
Numero di componenti	Piccolo nucleo (10/15) di notabili	Organismo di massa	Organismo ristretto (30 membri)	Piccoli gruppi
Tipo di adesione	Cooptazione	Iscrizione formale	Inquadramento permanente	Reclutamento militare
Risorse dei membri	Prestigio sociale	Attivismo	Partecipazione comunitaria	Fedeltà
Luogo di adesione	Circoli borghesi	Territoriale	Fabbrica	
Tipo di struttura	Informale	Burocratica	Totalizzante	Gerarchica
Tipo di partito	Partiti liberali	Partiti socialisti	Partiti comunisti	Partiti fascisti

tenderanno ad allinearsi sulla posizione politica di questi notabili» [Duverger 1953-54; trad. it. 1971, 115]. L'elemento importante per il comitato non è dunque la quantità dei partecipanti, ma la loro «qualità», ovvero il loro status sociale. Il comitato è una struttura organizzativa precaria, basato su incontri sporadici, con un'intensificazione delle attività durante le campagne elettorali. Per quanto riguarda le condizioni che lo facilitano, il partito di comitato è particolarmente diffuso tra i partiti a base borghese, spesso di centro o di destra, e in sistemi elettorali a suffragio ristretto [*ibidem*, 116].

La sezione

▶ Il secondo tipo di struttura di base è la **sezione**, che si differenzia dal comitato sotto molti aspetti. Innanzi tutto essa è un organismo aperto, che cerca di ampliare al massimo il numero dei suoi iscritti: «invece di un piccolo gruppo di notabili, si cerca di riunire una massa di persone; non si chiede loro se sono conosciute, influenti, in vista» [*ibidem*]. Nati con il suffragio universale, i partiti di sezione sono, innanzi tutto, più centralizzati: «"sezione" significa parte di un tutto; comitato vuol dire che in esso stesso sta l'essenziale. Con questa semplice denominazione si può vedere che i partiti basati sul comitato saranno molto più decentrati dei partiti basati sulle sezioni» [*ibidem*]. L'organizzazione è inoltre più formale: «Si entra nella sezione con una scheda di adesione, si paga una quota, si sarà convocati a riunioni regolari, ogni mese (a volte ogni quindici giorni), si eleggerà un direttivo» [*ibidem*, 117]. Se nel comitato le cariche sono onorifiche, nella sezione invece la divisione del lavoro è reale: le cariche corrispondono a diverse mansioni svolte – ad esempio, il segretario politico si occupa dell'ideologia, il segretario amministrativo dei finanziamenti.

Il partito di sezione, «invenzione socialista», risponde infatti a due bisogni fondamentali dei partiti operai.

Educare le masse...

• In primo luogo, esso consente di meglio *educare* le masse che, altrimenti, «avrebbero votato per le uniche persone che conoscevano, cioè le autorità sociali tradizionali, i membri dei comitati dei vecchi partiti. Occorreva [...] dar loro dei capi, insegnare una dottrina, formarli politicamente» [*ibidem*]. Il partito di sezione permetteva di farlo attraverso la sua struttura permanente e pervasiva.

... e finanziare il partito

• In secondo luogo esso offre una soluzione al problema del *finanziamento* attraverso la pratica delle quote: «Nei partiti di comitato la questione era semplice: si trattava di partiti borghesi, con un finanziamento privato; si chiedeva alle persone ricche che facevano parte del comitato di finanziare le elezioni. Si andava a trovare i banchieri, i commercianti, gli industriali per sollecitare contributi ai partiti. Era impossibile per i partiti operai ottenere contributi di questo tipo: la loro clientela era povera. Da questo problema ebbe origine un'idea molto semplice: chiedere a molte persone di dare poco, ma regolarmente» [*ibidem*].

La cellula

▶ Il terzo tipo di struttura di base è la **cellula**. Tipica dei partiti comunisti, la cellula mira ad organizzare gli operai nelle grandi fabbriche, collegando le loro rivendicazioni economiche ad un progetto politico più ampio. Essa si presenta come un'entità più piccola della sezione – in genere una trentina di membri – e l'aggregazione avviene su base professionale

invece che territoriale, cioè sul luogo di lavoro, invece che nel luogo di residenza. Ciò permette un inquadramento ancora più rigoroso: non solo gli interessi condivisi dagli operai di una stessa fabbrica costituiscono una forte base comune, ma, dato che sul luogo di lavoro ci si incontra quotidianamente, «la cellula diventa così un organismo permanente: non è più un organo che si riunisce ogni mese, è una *comunità* che vive realmente ogni giorno» [*ibidem*, 118]. La cellula corrisponde comunque a partiti operai, e non è esportabile a partiti con basi sociali differenti.

La milizia

▶ Il quarto tipo di struttura di base è la **milizia**. È un organo di tipo militare e di piccole dimensioni. Ci si riunisce spesso, prevalentemente per esercitazioni militari; vi è una gerarchia, armi e uniformi; è richiesta obbedienza e dedizione. La milizia è stata una struttura tipica dei partiti fascisti.

Se la struttura organizzativa di base si adatta alla base sociale di un partito, le strutture che hanno successo tendono poi ad espandersi anche ad altri partiti. Infatti, soprattutto a proposito del partito di sezione, si è parlato di un «contagio da sinistra», dato che questa struttura, tipica dei partiti socialisti, si è estesa anche agli altri partiti.

3. Le trasformazioni dei partiti di massa

Pur considerandoli come attori fondamentali della democrazia, occorre evidenziare però alcune linee evolutive dei partiti di massa in direzioni considerate spesso come problematiche.

3.1. La «legge ferrea dell'oligarchia»

Se Duverger vede gli aspetti positivi del partito di sezione – soprattutto la sua capacità di collegare la società alle istituzioni – Robert Michels ha invece descritto, a partire dall'analisi dei partiti socialisti, alcune *degenerazioni* del modello di partito di massa. Una **«legge ferrea»** porterebbe alla trasformazione dei partiti, che sono inizialmente strutture democratiche aperte alla base, in strutture dominate da un'oligarchia – cioè, da un numero ristretto di dirigenti. Scrive Michels: «tutti i partiti classisti, al loro sorgere, prima di iniziare la marcia verso la conquista del potere, pronunciano sempre, di fronte al mondo, la solenne dichiarazione di voler liberare non tanto se stessi quanto piuttosto l'intera umanità dalla pressione di una minoranza tirannica, e di volere sostituire l'ingiusto regime con uno giusto» [1909; trad. it. 1971, 28]. In realtà, questo processo di liberazione non ha luogo, e ciò per un processo inerente all'organizzazione stessa.

Oligarchia, cuore di ogni organizzazione complessa

• Per guidare un'organizzazione complessa occorrono competenze tecniche specifiche: è il possesso di queste competenze che porta a concentrare il potere in un'**oligarchia**. Scrive ancora Michels: «Nell'essenza dell'organizzazione è insito un tratto profondamente aristocratico. Il macchinario dell'organizzazione, creando una solida struttura, provoca

nella massa organizzata pesanti trasformazioni. Trasforma in senso inverso il rapporto del capo con la massa». Inizialmente il capo è al servizio della base, essendo l'organizzazione fondata sull'eguaglianza di diritti di tutti gli organizzati: «Tutti i membri dell'organizzazione hanno su di essa gli stessi diritti. Tutti hanno diritto di voto. Tutti sono eleggibili. [...] Tutti gli uffici sono elettivi e tutti i funzionari sotto il costante controllo di tutti, e sono in ogni momento revocabili e destituibili. Il principio democratico garantisce al maggior numero possibile influenza e partecipazione all'amministrazione della cosa pubblica» [*ibidem*, 30].

La delega ai capi

L'organizzazione però ha bisogno di specializzazione tecnica. Strutturandosi in modo burocratico (cfr. cap. 15), essa crea dei capi ai quali vengono affidati poteri decisivi, e sempre più svincolati dal controllo della base: «Così l'organizzazione porta a termine la divisione di ogni partito in una minoranza dirigente e una maggioranza diretta» [*ibidem*]. Questa evoluzione è una conseguenza della stessa crescita organizzativa: tanto più grande è il numero dei membri, tanto maggiore il bisogno di competenze specialistiche, e quindi di una struttura complessa.

Così, il partito, come ogni altra organizzazione complessa, produce necessariamente *diseguaglianze*, facendo aumentare il potere di chi gestisce le risorse necessarie alla vita dell'organizzazione: «quanto più si estende e si ramifica l'apparato ufficiale del partito, cioè quanto maggiore è il numero dei membri, quanto più si riempiono le sue casse, quanto più aumenta la stampa di partito, tanto più si riduce il potere popolare sostituito dall'onnipotenza dei comitati e delle commissioni» [*ibidem*].

L'«imborghesimento» dei rappresentanti

L'oligarchia si afferma dunque grazie alla sua capacità di rispondere ai bisogni di efficienza delle organizzazioni complesse. L'inserimento nell'oligarchia tende poi a trasformare il modo di pensare stesso dei dirigenti. Chi occupa cariche di rilievo si «imborghesisce», allontanandosi dalla massa dei lavoratori. L'apparato di partito offre posti retribuiti e possibilità di carriera, trasformando i proletari in funzionari, con condizioni di vita piccolo-borghese, occasioni di accrescere la propria cultura, conoscenze sulla vita pubblica. Avviene così che «gli ex lavoratori si appropriano di una *routine* che li fa ascendere sempre più al di sopra dei loro mandanti, così che infine perdono il senso di comunità con la classe che li ha espressi; ne deriva una vera differenza di classe tra i capi ex proletari e i gregari proletari» [*ibidem*, 32-33].

Ascesa della frazione parlamentare

La *frazione parlamentare* acquista inoltre sempre più potere nel partito. Chi aveva iniziato a fare attività parlamentare, magari controvoglia e solo per obbedienza al partito, si convince invece dell'importanza del suo compito, e soprattutto diventa grazie ad esso sempre più indispensabile al partito e spesso, nei fatti, inamovibile. Il parlamentare comincia inoltre a pensare diversamente, cercando soprattutto di difendere i vantaggi personali che la sua posizione nel partito gli offre, e anche la sopravvivenza di un'organizzazione che è costata tanti sacrifici.

Moderazione e sostituzione dei fini

- Questo porta spesso come conseguenza una *moderazione dei fini* del partito. Tattiche radicali, facendo rischiare una messa fuori legge del partito, metterebbero in pericolo le condizioni di vita di chi delle attività nel partito vive. Per tutti costoro, l'obiettivo fondamentale diviene la sopravvivenza dell'organizzazione che assicura il loro reddito economico. È così che con una «sostituzione dei fini» l'organizzazione diventa «da mezzo scopo e infine scopo assoluto» [*ibidem*, 42].

3.2. L'approccio organizzativo ai partiti: la critica alla «legge ferrea dell'oligarchia»

Sebbene colgano molti aspetti di un'evoluzione organizzativa dei partiti che è proseguita nel corso di tutto il XX secolo, le ipotesi di Michels vanno comunque ridimensionate e specificate.

- Guardando ai partiti con un **approccio organizzativo**, fondato sull'analisi della complessa struttura di interessi e conflitti presente al loro interno, Angelo Panebianco ha osservato che la loro evoluzione è più complessa e contraddittoria di quanto ipotizzato dalla «legge ferrea dell'oligarchia». Se è vero che i dirigenti hanno notevoli strumenti per controllare i militanti, questi ultimi non sono però a loro volta del tutto privi di risorse ambite dai primi. I dirigenti hanno una certa autonomia di manovra, garantita dalle loro competenze, ma essi hanno comunque bisogno dei seguaci: *il potere nell'organizzazione è infatti relazionale* – cioè, legato ad uno scambio di risorse che, seppure in misura diseguale, sono possedute sia dai leader che dalla base.

I partiti come organizzazioni complesse

- In secondo luogo, *le ideologie non sono del tutto manipolabili*. Se i fini dichiarati non coincidono con gli obiettivi reali di quell'insieme di attori, individuali e collettivi, che operano all'interno di un partito, i fini ufficiali, espressi nell'ideologia, mantengono tuttavia una rilevanza sia per i militanti che per i leader del partito, costituendo un punto di riferimento per la costruzione delle solidarietà interne e uno strumento di continuità per l'organizzazione. Si ha così non una *sostituzione* dei fini, ma una loro *articolazione*. Se i fini iniziali sono adattati alle mutevoli esigenze dell'organizzazione, essi però non possono essere abbandonati: «Le insopprimibili funzioni interne e esterne degli scopi ufficiali impongono che un certo grado di attività ad essi connesse venga continuamente posto in essere perché a queste attività è collegata l'identità collettiva del partito e anche la legittimità della leadership» [Panebianco 1982, 49].

▶ *La struttura organizzativa dei partiti tende così a variare*. L'evoluzione dei partiti non è dettata da una «legge ferrea», ma dipende invece da una serie di *vincoli ambientali* e delle *scelte strategiche* di leader e attivisti in relazione alle strategie da adottare per raggiungere obiettivi diversi.

La scelta strategica è connessa ad uno dei nodi centrali nel dibattito sull'evoluzione delle organizzazioni. Due approcci principali si sono sviluppati su questo tema. Secondo il **Closed System Approach**, le organizzazioni sono capaci di controllare tutte le condizioni rilevanti, e di scegliere la strategia migliore per raggiungere i loro obiettivi. Secondo il **Natural System Approach**, invece, le organizzazioni hanno una capacità limitata di raccogliere informazioni e, quindi, di controllare il proprio ambiente [per una rassegna, Thompson 1967; Scott 1981; Hall 1982]. Molte ricerche hanno indicato che in diversi momenti e nei diversi partiti prevalgono **mix**

L'ambiente come risorsa e vincolo

diversi di adattamento e controllo dell'ambiente esterno. In generale, l'organizzazione tende ad adattarsi al suo ambiente, per sopravvivere, ma spesso riesce anche a controllare almeno alcuni aspetti di esso.

3.3. Il partito pigliatutto

Mezzo secolo dopo Michels, Otto Kirchheimer ha guardato alle trasformazioni del partito di massa, elaborando il concetto di **partito pigliatutto** per descrivere il nuovo tipo di partito che cominciava ad affermarsi nel secondo dopoguerra. Per usare le parole di Kirchheimer [1966; trad. it. 1971, 191], il modello emergente di partito si caratterizza per:

Caratteristiche del partito pigliatutto

a) Una drastica *riduzione del bagaglio ideologico* del partito.
b) Un ulteriore *rafforzamento dei gruppi dirigenti di vertice*, le cui azioni e omissioni sono ora considerate dal punto di vista del loro contributo all'efficienza dell'intero sistema sociale, piuttosto che dell'identificazione con gli obiettivi della loro organizzazione particolare.
c) Una *diminuzione del ruolo del singolo membro del partito*, ruolo considerato come una reliquia storica, che può oscurare la nuova immagine del partito pigliatutto.
d) Una *minore accentuazione del ruolo di riferimento, di una specifica classe sociale* o di una clientela confessionale, per reclutare invece elettori tra la popolazione in genere.
e) La facilitazione dell'*accesso a diversi gruppi di interesse*.

L'affermarsi del partito pigliatutto sarebbe il risultato di una serie di trasformazioni sociali e culturali che hanno portato all'indebolimento dei sentimenti di appartenenza di classe così come delle credenze religiose. Inoltre, l'estensione dei diritti sociali (cfr. cap. 17) ha ridotto lo sviluppo economico e l'asprezza dei conflitti sociali, mentre i mass media hanno permesso di entrare in contatto con le grandi masse di elettori. E il successo elettorale diventerebbe infatti l'obiettivo principale dei partiti. Scrive Kirchheimer: «Il partito di integrazione di massa, prodotto di un'epoca in cui esistevano rigide divisioni di classe e strutture confessionali più differenziate, si sta trasformando in un partito "del popolo" pigliatutto. Abbandonando i tentativi di formazione intellettuale e morale delle masse, si sta spostando sempre più chiaramente verso la ribalta elettorale, rinunciando ad agire in profondità, e preferendo un più vasto consenso e un immediato successo elettorale» [*ibidem*, 185].

Il successo elettorale come principale obiettivo

Il concentrare tutte le energie nella **competizione elettorale** porterebbe l'indebolimento del rapporto privilegiato con un gruppo o classe sociale, e la ricerca di sostegno anche in altri gruppi sociali dotati di interessi compatibili. Secondo Kirchheimer, se il partito pigliatutto «non può sperare di raccogliere tutte le categorie di elettori, può ragionevolmente cercare di trovare più votanti in tutte quelle categorie che non hanno tra loro evidenti conflitti di interessi» [*ibidem*, 186]. Attraverso la scelta di temi consensuali – «la concentrazione su temi che difficilmente incontreranno resistenza nella comunità» [*ibidem*] – il partito può estendere al massimo il raggio dei potenziali elettori.

3.4. Il partito professionale-elettorale

Alle caratteristiche sopra elencate per il partito pigliatutto, Panebianco ne aggiunge un'altra: la *professionalizzazione delle organizzazioni di partito*. Per descrivere il nuovo tipo di partito, differenziandolo dal partito burocratico di massa, Panebianco propone il concetto di **partito professionale-elettorale** (tab. 9.3). In primo luogo le professionalità sono diverse rispetto a quelle del politico di professione classico a cui si era riferito Weber. Nei nuovi partiti, infatti, la burocrazia di partito, cui era delegato il rapporto con la base di riferimento, è sostituita con tecnici ed esperti.

Nuove professionalità per nuovi partiti

Come nel partito pigliatutto, si indebolisce il rapporto con un elettorato «di appartenenza», che si identifica nel partito (cap. 11). Cresce inoltre il ruolo dei leader di partiti eletti nelle istituzioni rappresentative (cap. 12), che tendono a personalizzare i propri appelli. Rispetto al finanziamento delle attività del partito acquistano sempre più peso i contributi provenienti dai gruppi di interesse organizzati e il finanziamento pubblico. L'adesione al partito è sempre meno basata su idee e valori e sempre più su interessi e carriera.

La trasformazione dal partito burocratico di massa al partito professionale-elettorale sarebbe legata al *mutamento socioeconomico* e a quello *tecnologico*. Mentre la struttura sociale diviene più complessa, lo sviluppo di nuove tecnologie di comunicazione – in particolare della televisione – influenza le tecniche organizzative: «Alterando le modalità di comunicazione politica a fronte di un pubblico più eterogeneo e mediamente più istruito, i mass media spingono i partiti a campagne "personalizzate",

Mutamenti socioeconomici e tecnologici e partiti professionali-elettorali

TAB. 9.3. *Partito burocratico di massa e partito professionale-elettorale*

Partito burocratico di massa	Partito professionale-elettorale
Centralità della burocrazia (competenza politico-amministrativa)	Centralità dei professionisti (competenze specialistiche)
Partito di *membership*, legami organizzativi verticali forti; appello all'elettorato di appartenenza	Partito elettorale, legami organizzativi verticali deboli; appello all'elettorato di opinione
Preminenza dei dirigenti interni, direzioni collegiali	Preminenza dei rappresentanti pubblici, direzioni personalizzate
Finanziamento tramite tesseramento e attività collaterali	Finanziamento tramite gruppi di interesse e fondi pubblici
Accento sull'ideologia. Centralità dei credenti entro l'organizzazione	Accento sulle *issues* e sulla leadership. Centralità dei carrieristi e dei rappresentanti dei gruppi di interesse entro l'organizzazione

Fonte: Panebianco [1982, 481].

centrate sui candidati, e *issue-oriented*, centrate su temi specifici, ad alto contenuto tecnico, che richiedono di essere confezionate dagli esperti di vari settori. La televisione, insieme ai gruppi di interesse, diventa una cinghia di trasmissione fra partiti e elettori più importante (anche se per definizione precaria) delle organizzazioni collaterali tradizionali, dei funzionari, degli iscritti» [Panebianco 1982, 485] (cfr. anche cap. 10).

Debolezza dei nuovi partiti

Sulle conseguenze dell'affermazione del nuovo tipo di partito Panebianco concorda con Kirchheimer. Il nuovo partito – pigliatutto, o professionale-elettorale – è un partito organizzativamente *debole*. All'interno, l'organizzazione è poco coesa e poco coerente nelle strutture. Rispetto all'esterno, essa tende ad assoggettarsi alle domande provenienti dall'ambiente, con scarse ambizioni di forgiare identità e imporre programmi di lungo periodo.

- Il rischio di una tale evoluzione è la *dissoluzione dei partiti come organizzazioni*: «Il punto terminale è una situazione in cui i partiti perdono totalmente la propria identità organizzativa e si trasformano in bandiere di comodo con le cui insegne corrono imprenditori politici indipendenti» [*ibidem*, 500].

3.5. Il «cartel party»

La crescente rilevanza del finanziamento pubblico ha fatto parlare in studi molto recenti di **cartel party** o partito «cartellizzato». Se in teoria c'è competizione partitica per appropriarsi di risorse in un gioco a somma zero, il concetto di *cartel party* sottolinea la crescente collusione tra partiti, che formano appunto «cartelli», cioè alleanze, per ottenere risorse pubbliche. Il finanziamento pubblico ai partiti avrebbe infatti accresciuto la reciproca penetrazione tra stato e partiti, riducendo la competizione inter-partitica. La presenza di risorse pubbliche avrebbe inoltre trasformato la struttura interna dei partiti, riducendo il bisogno delle risorse offerte dai militanti.

Dalla società allo stato

- Il *cartel party* rappresenterebbe così uno stadio estremo di trasformazione del partito da organismo interno alla società civile (come era il partito di comitato), ad un'organizzazione intermedia tra società civile e stato (propria del partito di massa), e poi ad una *struttura sempre più interna allo stato* [Katz e Mair 1995].

Allentamento del rapporto partiti-base sociale

Anche se non sempre sotto l'etichetta del *cartel party*, diverse ricerche empiriche sulle democrazie contemporanee hanno indicato un *allentamento nel rapporto tra partiti e loro base sociale*, testimoniato sia da una riduzione nel numero degli iscritti ai partiti sia da un indebolimento nel sentimento di identificazione partitica [si vedano, ad esempio, Mair 1997, 127-131; Diamanti 2007] oltre che da un aumento del tasso di astensionismo elettorale [Lane e Ersson 1999, 141]. Pur incentivata in alcuni momenti (ad esempio, nomine attraverso primarie di dirigenti a cariche di partito o di candidati a cariche pubbliche), la partecipazione della base sarebbe comunque di tipo atomistico – cioè individuale, non strutturata in organizzazioni di base. Sempre più utilizzate, le procedure

di democrazia diretta nella selezione di candidati e programmi mirerebbero ad una rilegittimazione simbolica [LeDuc 2001; Ignazi 2004; Offerlé 2006], mentre una apertura alla partecipazione dei non iscritti attraverso adesioni limitate su specifici ambiti tematici cercherebbe di compensare la riduzione degli iscritti [Mulé 2007]. Nonostante la sopravvivenza di una pluralità di modelli di partito e svariati tentativi di adattamento [Morlino e Tarchi 2006; Katz e Crotty 2006; Bardi, Ignazi e Massari 2007; Pasquino 2007], le innovazioni organizzative introdotte non avrebbero, però, portato ad un reale aumento dell'influenza degli iscritti, contribuendo anzi ai processi di accentramento e personalizzazione della leadership (vedi più avanti). L'*atomizzazione della base*, rendendo superflua la presenza di quadri intermedi, accentuerebbe il potere della leadership.

La personalizzazione della leadership

Questi nuovi partiti sarebbero formati prevalentemente da professionisti, con campagne elettorali basate su un forte investimento di capitali nei mezzi di comunicazione. Centralizzazione delle decisioni e *personalizzazione della leadership* sono state presentate come principali tendenze nell'evoluzione più recente dei partiti politici. La centralizzazione delle decisioni nelle mani di pochi leader visibili si intreccerebbe con il coinvolgimento della base (spesso non solo gli iscritti ma anche i simpatizzanti) nella selezione delle cariche, attraverso strumenti di democrazia diretta, che però ridurrebbero la funzione degli attivisti, considerati normalmente più intransigenti sia dei leader che della base, e quindi ostacolo a scelte politiche moderate. Proprio i mass media, in particolare la televisione, faciliterebbero una identificazione diretta tra elettori e leader capaci di trasmettere una immagine disinvolta, spigliata e calorosa, oltre che di appropriarsi di alcune *issues* rilevanti [Barisione 2007], scavalcando la mediazione del partito. La riduzione di fiducia ed identificazione nei partiti potrebbe spiegare la personalizzazione come strategia per riconquistare il consenso [Diamanti 2007], soprattutto (ma non solo) dagli elettori socialmente più marginali e meno interessati alla politica. In questo quadro, anche l'utilizzazione da parte dei leader di un linguaggio «antipolitico», come contrapposizione a partiti e politici di professione [Campus 2006], diventa uno strumento per l'emergere di leadership personali, da parte di uomini politici che sottolineano, paradossalmente, la loro estraneità alla politica. In modo simile, gli appelli populistici (al popolo contro le élite) da parte di partiti (prevalentemente, ma non solo di centro-destra) mirano a sfruttare la bassa identificazione partitica e la sfiducia nella politica istituzionale per crearsi un seguito elettorale.

I membri sarebbero ancora importanti come fonte di introiti (sotto forma di tessere e sottoscrizioni), ma sempre meno influenti sulle scelte del partito, che si orienterebbe piuttosto verso gli elettori.

Il ruolo crescente del finanziamento pubblico

- La riduzione dei contributi dei militanti, in termini sia di risorse materiali che di lavoro volontario, aumenta il *bisogno di finanziamenti pubblici*. L'ancoraggio dei partiti nello stato sarebbe infatti necessario di fronte al fatto che i cittadini preferiscono investire il proprio tempo e denaro in altre istituzioni, meno burocratizzate, e dove hanno quindi l'impressione di essere più utili (ad esempio, nel volontariato). Scrivono Katz e Mair [1995, 15]: «i partiti hanno dovuto quindi cercare altrove le

loro risorse e, in questo caso, il loro ruolo come governanti e legislatori ha facilitato il loro ricorrere allo stato a quel fine». Svolgendo una *funzione di intermediari* per lo stato, i partiti sarebbero poi capaci (oltre a sentirsi in diritto) di chiedere una commissione per questo servizio attraverso un'offerta di finanziamenti da parte dello stato.

Accordandosi fra loro per aumentare il finanziamento pubblico, i partiti sarebbero entrati in rapporti di *reciproca complicità*, del resto facilitata anche da una riduzione della distanza ideologica tra i partiti e da una sempre maggiore convergenza nei programmi delle varie coalizioni di governo.

La conclusione è che, se vi è una riduzione della capacità dei partiti di organizzare la società civile, sembra però rafforzarsi parallelamente la posizione dei partiti nello stato: non solo aumenta il finanziamento pubblico, ma cresce inoltre l'uso di canali di comunicazione esterni ai partiti e (come la televisione) soggetti a regolamentazione statale; i partiti hanno a disposizione sempre più risorse – posti di lavoro, permessi, ecc. – da distribuire in modo clientelare; la vita dei partiti è sempre più regolata dalle leggi dello stato [Mair 1997, 143]. Così, «non ci sono indicazioni che suggeriscono che l'età dei partiti sia svanita. Al contrario, mentre da alcuni punti di vista i partiti sono meno potenti di prima – godendo, in generale, di meno intense lealtà partigiane, più bassa proporzione di aderenti, identità politiche meno distinte – sotto altri punti di vista la loro posizione si è rafforzata, non ultimo come risultato delle maggiori risorse che lo stato (i partiti nello stato) mette a loro disposizione» [Katz e Mair 1995, 25]. Questa situazione rischia comunque di minare la legittimità dei partiti, che vengono spesso percepiti come apparati parassitari, lontani dalla società.

4. Fratture sociali e partiti politici

Abbiamo fin qui illustrato dei tipi generali di partito, cercando di individuare i passaggi storici dall'uno all'altro. Nell'analisi politologica, tuttavia, si sono spesso distinte le caratteristiche dei partiti contemporanei a partire dalla loro base sociale e ideologia. Ma come sono nati questi diversi tipi di partiti? E perché alcuni tipi sono presenti in alcuni paesi e non in altri? A queste domande rispondono le analisi che guardano all'evoluzione di alcuni conflitti – o fratture (**cleavages** è la parola inglese) – sociali centrali in ciascun paese ricercandovi le origini dei partiti tutt'oggi esistenti.

4.1. Le quattro fratture fondamentali

I partiti politici presenti nei diversi paesi riflettono *fratture* sociali storicamente presenti in essi.

▶ Due principali fratture si sono sviluppate durante il processo di costruzione dello stato nazionale; altre due durante il processo di costruzione del capitalismo industriale (tab. 9.4). Scrive Stein Rokkan [1970; trad. it. 1982, 176]:

TAB. 9.4 *Fratture sociali politicamente rilevanti secondo Stein Rokkan*

Origini	Frattura	Tipo di partiti	Oggetti di conflitto
Costruzione dello stato nazionale	Centro/periferia	Regionalisti	Lingua
	stato/Chiesa	Religiosi e liberali	Istruzione
Rivoluzione industriale	Città/campagna	Contadini	Barriere doganali
	Capitale/lavoro	Conservatori e socialisti	stato sociale

Fratture sociali e nascita dei sistemi di partito

> Due di questi *cleavages* sono il prodotto diretto di quella che potremmo chiamare «rivoluzione nazionale»: il conflitto tra la *cultura centrale della costruzione della nazione* e la crescente resistenza delle *popolazioni sottomesse*, etnicamente, linguisticamente o religiosamente differenziate, nelle province e nelle periferie; il conflitto tra lo *stato-nazione* centralizzante, uniformante e mobilitante, e i privilegi corporativi storicamente consolidatisi della *Chiesa*.
>
> Due di questi *cleavages* sono prodotti della Rivoluzione industriale: il conflitto tra gli *interessi agrari* e la classe nascente degli *imprenditori industriali*; il conflitto tra *proprietari e datori di lavoro* da un lato e *affittuari, braccianti e operai* dall'altro. Molta storia d'Europa, a partire dal XIX secolo, può essere descritta nei termini dell'interazione tra questi due processi di cambiamento rivoluzionario.

Centro/periferia

▶ La *prima frattura* si sviluppa quindi tra **centro e periferia**, e si riferisce ai conflitti tra un centro politico, culturale ed economico, e aree periferiche, che vengono a poco a poco incorporate nel governo centrale. In questo conflitto si esprime l'opposizione all'accentramento territoriale del potere politico, economico e culturale, simbolizzato in particolare attraverso l'affermazione di una unica lingua ufficiale (cfr. cap. 14).

Stato/Chiesa

▶ Una dinamica simile assume la *seconda frattura*, quella tra **stato e Chiesa**. La costruzione dello stato-nazione passò infatti attraverso un aspro scontro tra la Chiesa di Roma, che difendeva le sue sfere di competenza nella «formazione delle anime», e lo stato, che tendeva ad affermare il suo potere in alcuni campi delicati, quale l'istruzione. Un duro conflitto contrappose dunque le *aspirazioni di integrazione dello stato-nazione* alle *richieste corporative della Chiesa*. Se il conflitto ebbe anche una dimensione economica – riguardando tra l'altro lo status delle proprietà della Chiesa e il finanziamento delle attività religiose – il nodo centrale fu il *controllo della morale e delle norme della comunità*. Al centro dello scontro vi furono «la celebrazione del matrimonio e la concessione del divorzio, l'organizzazione delle opere di carità e la cura dei devianti, le funzioni dei medici rispetto a quelle dei religiosi, e gli allestimenti dei funerali». Il conflitto più acceso riguardò poi il *controllo dell'istruzione*. Infatti, tradizionalmente la Chiesa, sia cattolico-romana che luterana o riformata, aveva proclamato il suo «diritto di rappresentare la "condizione spirituale" (*spiritual estate*) dell'uomo e di controllare l'educazione dei bambini nella

fede religiosa» [*ibidem*]. Con la formazione dello stato-nazione, il potere temporale cominciò invece ad avocare a sé questo diritto. Così, se dove si era affermata la Chiesa luterana fin dal XVII secolo le chiese nazionali parteciparono all'educazione dei bambini nella lingua locale, negli altri paesi l'affermarsi dell'istruzione obbligatoria sotto il controllo dello stato sollevò le proteste della Chiesa, fino alla nascita di partiti, nonché di vasti movimenti di massa, a difesa della religione.

Città/campagna

▶ La *terza frattura* emerse, a seguito della rivoluzione industriale, tra **città e campagna**. Mentre il potere politico si spostava nelle città, la rivoluzione industriale creava interessi spesso contrastanti con quelli del mondo agricolo. In particolare, sul tema delle barriere doganali e dei prezzi dei prodotti agricoli si generarono forti conflitti, talvolta sfociati nella creazione di specifici partiti a difesa degli interessi delle campagne. La crescita del commercio mondiale e della produzione industriale accentuò le tensioni tra i produttori del settore primario delle campagne e i mercanti e gli imprenditori nelle città. Tradizionalmente, in Europa gli interessi contrastanti di aree rurali e urbane si erano espressi, sin dal Medioevo, nella rappresentanza separata per stati (o ceti) dei parlamenti pre-moderni (cfr. cap. 12). Con la rivoluzione questi contrasti si approfondirono, dando luogo a schieramenti urbano-agrari espressi nei parlamenti dai conflitti tra partiti conservatori-agrari e partiti liberali-radicali. Anche in queste tensioni, «c'era un nocciolo di conflitto economico ma ciò che le rese così aspre e profonde fu la lotta per il mantenimento dello status raggiunto e per il riconoscimento della possibilità di raggiungerlo» [*ibidem*, 183].

Impreditori/classe operaia

▶ Mentre i riflessi di queste tre fratture in termini di sistemi di partiti produssero diversità fra i paesi europei – dato che in molti di essi alcuni di questi conflitti si intrecciarono con altri, senza dare luogo a specifiche espressioni partitiche – più simili furono invece gli effetti della *quarta frattura*: quella tra **imprenditori industriali e classe operaia**. La rivoluzione industriale non portò infatti solo uno scontro tra campagne e città, ma anche e soprattutto un conflitto interno al mondo dell'industria contrapponendo i capitalisti ai salariati. In tutte le democrazie europee i lavoratori tentarono di superare il loro svantaggio nel mercato del lavoro fondando partiti che chiedevano maggiore eguaglianza.

Asse di conflitto destra-sinistra

• Proprio attorno al tema dell'intervento dello stato per ridurre le diseguaglianze sociali si è articolato il principale asse di conflitto tra i partiti: l'**asse destra-sinistra**, dove la destra si caratterizzava per una richiesta di minore intervento dello stato e minore tassazione, e la sinistra per domande di maggiore intervento dello stato in tema di servizi sociali e miglioramento delle condizioni di lavoro. In tutti i paesi europei, infatti, le prime fasi dell'industrializzazione videro nascere partiti della classe operaia: «Le crescenti masse di salariati, sia nelle aziende agricole e silvicole che nelle industrie di grandi dimensioni, risentivano delle condizioni di lavoro e dell'insicurezza dei contratti e molti di loro si estraniarono, socialmente e culturalmente, dai proprietari e dagli industriali. Il risultato fu la formazione di una serie di sindacati operai e lo sviluppo di partiti socialisti su scala nazionale» [*ibidem*, 186].

L'evoluzione di questi partiti venne comunque in buona misura influenzata dalle reazioni dell'élite verso le rivendicazioni operaie. Una tendenza delle classi dirigenti ad integrare le domande della classe operaia portò a partiti di sinistra più pragmatici e moderati; viceversa, un atteggiamento repressivo portò ad una prevalenza nella sinistra delle ideologie più radicali. Se in Gran Bretagna e nei paesi scandinavi, le classi dirigenti aperte e pragmatiche, pur contenendo le rivendicazioni operaie, evitarono le forme estreme di repressione, in Germania, Austria, Francia, Italia e Spagna invece esse utilizzarono anche la violenza per escludere i nuovi gruppi dalla rappresentanza politica. Il risultato fu che, mentre nel primo gruppo di paesi si svilupparono partiti laburisti grandi ma moderati, nel secondo le organizzazioni operaie «tesero a isolarsi dalla cultura nazionale e a sviluppare un *sociale Ghettopartei* e movimenti fortemente ideologizzati per isolare i propri membri e i propri sostenitori dalle influenze degli ambienti sociali circostanti» [*ibidem*, 187-188].

4.2. Fratture e «congelamento»

I partiti costituitisi attorno a quegli assi di conflitto sarebbero in buona parte sopravvissuti fino ad oggi. In ciascun paese l'insieme dei partiti presente negli anni sessanta «riflette ancora, con poche eccezioni significative, la *struttura delle fratture degli anni venti*. [...] le alternative di partito e, in molti casi rilevanti, le organizzazioni di partito sono più vecchie della maggioranza degli elettori nazionali. Per molti cittadini dei paesi occidentali i partiti attualmente attivi fanno parte del panorama politico sin dalla loro infanzia o almeno dal momento in cui si sono confrontati con la scelta di "pacchetti" alternativi nel giorno delle elezioni» [Lipset e Rokkan 1967, 50].

Permanenza delle fratture

• Non solo i partiti sarebbero rimasti gli stessi, ma anche la loro forza si sarebbe mantenuta tendenzialmente stabile nel tempo. Molti studi hanno indicato infatti una **bassa volatilità** – cioè fluttuazione del voto – tra una elezione e l'altra, facendo parlare di **stabilità elettorale**. Una ricerca condotta su diciannove nazioni tra il 1945 e il 1969 ha confermato che «la forza elettorale della maggior parte dei partiti nelle nazioni occidentali dopo la guerra è cambiata molto poco da una elezione all'altra, da un'epoca all'altra, e nel corso della vita di una generazione» [Rose e Urwin 1970, 295].

Bassa volatilità elettorale

• Anche più di recente, le analisi sulla volatilità tra partiti di destra e partiti di sinistra ha confermato l'**ipotesi del «congelamento»**. Sebbene ci sia infatti volatilità all'interno della destra e all'interno della sinistra, vi è, a partire dagli anni venti, una continua riduzione del passaggio degli elettori da destra a sinistra, e viceversa [Bartolini e Mair 1990, 101]. In tutti i paesi l'effetto omogeneizzante del dominio della frattura imprenditori-operai si sarebbe mantenuto nel tempo grazie alla stabile suddivisione dei sistemi politici lungo l'asse principale destra-sinistra. La volatilità elettorale tra destra e sinistra sarebbe rimasta contenuta, almeno fino al 1989 [Mair 1997, 80]. Ancora, fino all'inizio degli anni novanta, i cosiddetti «vec-

Ipotesi del congelamento dei conflitti

chi partiti» – cioè quelli originatisi nelle fratture identificate da Rokkan – riescono a monopolizzare una grande maggioranza dell'elettorato delle democrazie europee [*ibidem*, 85].

I partiti come imprenditori dei conflitti

Le ragioni del «congelamento» della struttura dei conflitti sarebbero da rintracciare nella capacità dei partiti di agire sulla struttura stessa del conflitto. Nati da fratture sociali, i partiti contribuirebbero poi in modo determinante a riprodurre quelle fratture, offrendo ad esse simboli e rappresentanza. Essi sarebbero quindi capaci non solo di incanalare i conflitti, ma anche di plasmarli, controllando spesso anche una serie di organizzazioni non partitiche di espressione degli stessi conflitti (sindacati, associazioni, ecc.).

- Il **«congelamento» dei conflitti** avrebbe avuto un effetto positivo nel lungo periodo: un incapsulamento dello scontro sociale, nel senso di una «limitazione delle divisioni sociopolitiche attraverso regole e procedure che impongono l'esclusione di alcuni tipi di tattiche, comportamenti o azioni, e che quindi limitano il raggio di strumenti che gli attori coinvolti in questi conflitti possono utilizzare» [Bartolini e Mair 1990, 1-2]. Piuttosto che di pacificazione dei conflitti, si potrebbe dunque parlare di un loro ingessamento all'interno di regole del gioco che riducono le possibilità di esplosioni violente. Precondizione di questo processo di incapsulamento sarebbe stata la presenza di attori collettivi affidabili e in numero limitato, unito alla convinzione che mentre il rispetto delle regole assicura benefici consistenti, la loro violazione comporta rischi elevati [*ibidem*].

4.3. Nuove fratture e «scongelamento»

Molti studi recenti hanno approfondito l'ipotesi del «congelamento» delle fratture. Innanzi tutto, la letteratura sulle cosiddette «famiglie spirituali» di partiti ha disegnato un'immagine più complessa e cangiante di quella presentata da Rokkan. In generale, si è parlato di **«famiglie spirituali»** per indicare insiemi di partiti accomunati da una concezione del mondo analoga [von Beyme 1985]. Sono stati così distinti [per una rassegna, Ware 1996, cap. 1]:

«Famiglie» di partiti e loro concezioni del mondo

«FAMIGLIE SPIRITUALI» DI PARTITI

a) Partiti liberali e radicali, definiti come quei partiti che si fecero portatori, a partire dal XIX secolo, degli interessi della borghesia contro i proprietari terrieri, chiedendo una rimozione delle barriere doganali oltre ai fondamentali diritti civili (come il diritto alla proprietà privata) e – soprattutto nel caso dei radicali – all'estensione dei diritti politici. In particolare nei paesi cattolici, questi partiti assunsero spesso posizioni anticlericali. Ancora adesso questi partiti tendono a difendere le libertà, soprattutto in termini di diritti civili, e a limitare l'intervento dello stato nella società e, soprattutto, nell'economia.

b) Partiti conservatori, che emersero originariamente in opposizione ai liberali, per difendere gli interessi dei proprietari terrieri e, spesso, del clero, contrastando l'estensione del suffragio e degli altri diritti di cittadinanza. Cercando di ottenere voti fra i ceti medi, essi sono stati tradizionalmente più flessibili dei liberali in temi di diritti sociali. Laddove ancora presenti, questi partiti hanno oggi teso ad abbracciare le dottrine liberali di deregolamentazione e limitazione dell'intervento dello stato, restando comunque ostili all'ampliamento dei diritti civili e politici.

c) Partiti socialisti e socialdemocratici, nati nel XIX secolo dalla mobilitazione della classe operaia con richieste non solo di diritti politici, ma anche di diritti sociali. Sebbene sostenitori di una trasformazione del sistema capitalista, essi si proposero di operare attraverso le procedure democratiche. Nel secondo dopoguerra i partiti socialisti – alcuni di essi cambiando il loro nome in socialdemocratici – rinunciarono alla socializzazione dell'economia a favore di economie miste, di tipo keynesiano.

d) Partiti democristiani, nati nel XIX secolo per esprimere l'opposizione della Chiesa cattolica alle emergenti democrazie liberali. Questi partiti si sono in alcuni casi rafforzati nel secondo dopoguerra. Propensi alla estensione di alcuni diritti sociali, essi hanno invece contrastato l'adozione di alcuni diritti civili, in particolare in tema di diritto di famiglia e controllo delle nascite, oltre che la legislazione contro discriminazioni di genere.

e) Partiti comunisti, fondati dopo la rivoluzione russa per scissione dai partiti socialisti delle componenti più vicine all'Unione Sovietica. A lungo fedeli all'idea di una rivoluzione sociale necessaria a mutare gli assetti produttivi, molti di questi partiti hanno compiuto un percorso di revisione ideologica, fino ad accettare non solo le regole della democrazia ma anche l'economia capitalista.

f) Partiti agrari, nati, soprattutto nei paesi di piccole dimensioni, per difendere gli interessi delle campagne durante la rivoluzione industriale.

g) Partiti etnico-regionalisti, emersi in difesa di minoranze etnico-linguistiche con notevoli differenze interne in termini di ideologia e strategia d'azione (cfr. cap. 14).

h) Partiti della destra radicale, comprendenti un eterogeneo insieme di partiti antiliberali e antidemocratici. Mentre in passato questa famiglia era rappresentata principalmente dai partiti fascisti del periodo fra le due guerre mondiali e dalle loro successive derivazioni, nell'Europa contemporanea ci si riferisce principalmente ai partiti xenofobi e a quelli populisti.

i) Partiti ecologisti, emersi negli anni ottanta con attenzione prevalente alla difesa dell'ambiente dall'inquinamento. Hanno sottolineato i limiti delle risorse disponibili sul pianeta e gli effetti perversi di un progresso economico incapace di tenere conto di questi limiti, sottolineando invece le potenzialità positive di uno «sviluppo sostenibile», cioè rispettoso dell'ambiente.

- Secondo ricerche recenti, si assisterebbe ad uno **«scongelamento»** nel sistema dei partiti a seguito di un cambiamento nel peso relativo delle diverse «famiglie spirituali», e alla nascita di alcuni nuovi partiti [Della Porta 2001]. Analisi comparate sull'evoluzione del voto nelle democrazie europee hanno evidenziato un *declino dei partiti religiosi* (passati dal 22,4% dei consensi negli anni quaranta al 14% degli anni novanta) e *dei partiti comunisti* (dall'11,7% degli anni quaranta al 5,7% degli anni novanta), insieme all'*emergere dei partiti «verdi»* (che raggiungono una media del 4% negli anni novanta) [Lane e Ersson 1999, 98 ss.]. Inoltre, *nuovi*

Verso uno scongelamento?

partiti sono nati e si sono rafforzati al di fuori dei *cleavages* preesistenti tanto che l'asse destra-sinistra è apparso inadeguato a collocarli [Dalton 1988]. Rilevanti sono diventate, di volta in volta, una serie di *tematiche* che si sono sommate a quelle identificate da Rokkan e Lipset: oltre ai temi socioeconomici, religiosi, etnico-culturali e a quelli legati al conflitto tra città e campagna, sono stati infatti spesso importanti per la competizione partitica i temi di politica estera, il conflitto tra valori materialistici e post-materialistici (cfr. cap. 7), il livello di sostegno al regime [Lijphart 1984; trad. it. 1988, 139 ss.]. Particolare attenzione è stata dedicata di recente all'emergere di partiti euroscettici, ostili all'integrazione europea. Alla fine degli anni novanta è stato osservato un simultaneo declino nell'attaccamento (fiducia e identificazione) dei cittadini rispetto ai partiti in quasi tutte le democrazie avanzate [Dalton 2004, 32].

Declino dell'identificazione con i partiti?

- Soprattutto a partire dagli anni ottanta, *mutamenti sociali* e *trasformazioni politiche* sono stati indicati come cause di un *declino* dell'identificazione con un partito politico. La consistente **crescita della volatilità elettorale** è stato il primo indicatore di un indebolimento della capacità dei partiti politici di rappresentare stabilmente gruppi sociali, o almeno preferenze. Accanto ad esso, si è notata una **riduzione degli iscritti** a partiti politici, particolarmente forte per i partiti comunisti e conservatori [Lane e Ersson 1999, 105].

Queste tendenze sembrano essere state particolarmente visibili negli anni novanta, soprattutto a seguito del crollo dei regimi del «socialismo reale» e dell'ondata di scandali politici che ha investito numerose democrazie occidentali [Pennings e Lane 1998]. Nel caso dell'Italia, estremo per l'entità della corruzione venuta allo scoperto a partire dal 1992, nessuno dei partiti presenti in parlamento nel 1985 è sopravvissuto dieci anni dopo senza profondi mutamenti non solo nel nome, ma anche nella struttura organizzativa [Morlino 1996].

- I giudizi sugli effetti di questo «scongelamento» variano. Secondo alcuni, il «deallineamento» dell'elettorato indicherebbe una crescente *perdita di fiducia nei partiti*, con il pericolo che soprattutto le fasce meno istruite dell'elettorato divengano preda di politici populisti. Da questo punto di vista, la tendenza ad un voto personalistico è stata vista come possibile fonte di manipolazione (cfr. cap. 10). Anche il voto su singole tematiche comporterebbe il rischio di una frammentazione delle domande, che prima l'ideologia dei partiti permetteva di combinare. Altri autori hanno invece sostenuto che il distacco dai partiti è un sintomo della *crescente maturità dell'elettorato*, sempre più capace di giudicare i partiti sulla base delle loro *performance*, invece che del pregiudizio ideologico [Dalton 1988]. In questo senso, vengono citati dati di sondaggi che indicano che la sfiducia (selettiva) verso i partiti non si accompagna ad un disinteresse verso la politica, né ad una riduzione della partecipazione ad essa, seppure questa avvenga in forme non convenzionali [Diamanti 2007]. La disponibilità di informazioni e la scolarizzazione crescente rendono l'opinione pubblica meno deferente e, invece, più esigente e critica, senza tuttavia ridurre l'attaccamento alla democrazia [*ibidem*; Lello 2007].

5. Sistemi di partito e competizione

Un altro oggetto di grande interesse degli scienziati politici è stata la **competizione** all'interno dei sistemi di partito, già menzionati in particolare a proposito delle analisi sulle fratture sociali. I sistemi di partito rappresentano più che la somma delle loro unità, includendo anche il tipo di *interazioni* – di cooperazione e competizione – che intercorrono tra i loro membri.

5.1. Il numero dei partiti

Sistemi di partito: la distinzione di Duverger

Un'analisi classica dei sistemi di partito li distingueva, sulla base del numero di unità, in **sistemi monopartitici**, **bipartitici** e **multipartitici** [Duverger 1951]. Secondo Duverger, le differenze tra i sistemi di partito deriverebbero dalle caratteristiche di alcune istituzioni, in particolare del sistema elettorale. Mentre il sistema monopartitico è determinato dal divieto di costruire altri partiti, i sistemi bipartitici e multipartitici sono influenzati, in questa ipotesi, dalla legge elettorale – con il sistema maggioritario a un turno che favorisce il bipartitismo e il proporzionale che porta al multipartitismo (cfr. cap. 11).

- Il **sistema monopartitico** caratterizza i regimi autoritari – detti spesso infatti «a partito unico».

- Il sistema britannico e quello statunitense (secondo alcuni, insieme a soli altri tre paesi: Colombia, Costa Rica e Malta; cfr. Ware [1996, 154]) sono stati considerati classici esempi di **sistemi bipartitici** – con una alternanza di potere tra due partiti. Per quanto riguarda le loro conseguenze, normalmente, i sistemi bipartitici sono stati ritenuti particolarmente *efficienti*: l'elettorato elegge direttamente il governo, non si perde tempo in negoziati per formare governi di coalizione, il governo è stabile, la responsabilità per buongoverno o malgoverno è facilmente attribuibile da parte dell'elettorato, l'aspettativa di una alternanza al governo modera sia il governo che l'opposizione.

- La maggior parte delle democrazie, comunque, vede **sistemi multipartitici** nati, come ha spiegato Rokkan, dal succedersi, e congelarsi, di conflitti sociali. In paesi quali l'Australia, l'Austria, il Canada, la Francia, la Germania, l'Islanda, l'Irlanda, il Lussemburgo, l'Olanda, la Norvegia e la Svezia il numero dei partiti è contenuto fra tre e cinque. Belgio, Danimarca, Finlandia, Israele, Svizzera e Italia sono esempi di democrazie con un numero di partiti superiore a cinque [*ibidem*, 159]. Un sistema multipartitico vede in genere coalizioni eterogenee e instabili, radicalismo ideologico, difficoltà per l'elettore di attribuire meriti e demeriti.

Questa analisi è stata comunque considerata come eccessivamente semplificatoria. In particolare, si è teso a generalizzare da pochi casi dove il rapporto tra bipartitismo e stabilità governativa e, viceversa, multipartitismo e ingovernabilità era particolarmente evidente, senza considerare casi più ambivalenti rispetto a quelle ipotesi di fondo. Si è anche osservato che, al di là del mero numero, conta la dimensione dei diversi partiti.

5.2. Come «contare» i partiti

La critica di Sartori

Per giungere ad una tipologia effettivamente capace di individuare tipi significativi – perché caratterizzati da dinamiche specifiche – Sartori ha suggerito *due correttivi* alla teoria di Duverger.

• Un primo correttivo riguarda il «modo di contare»: si deve operare un **«conteggio intelligente»**. Il criterio numerico – il *numero dei partiti* – può essere importante per comprendere alcune dinamiche dei sistemi politici: esso è un elemento ben visibile, che indica il grado di frammentazione di un sistema di partiti ed influenza il tipo di competizione fra partiti. Ma perché il conteggio sia «intelligente» importante è non tanto la dimensione di un partito, ma piuttosto il suo peso strategico. Un partito «conta» infatti solo se esso ha almeno una delle seguenti caratteristiche:

a) *potenziale di coalizione*, cioè si può entrare in coalizioni di governo – «un partito minore deve essere contato, non importa quanto piccolo esso sia, se esso è necessario, almeno una volta nel periodo considerato, per determinare la maggioranza di governo» [Sartori 1970, 325];

b) *potenziale di ricatto*, che indica che l'esistenza del partito ha un effetto sulle tattiche adoperate dagli altri – «un partito è "grande abbastanza" da essere considerato rilevante quando la sua esistenza, o apparenza, influenza le tattiche della competizione tra partiti» [*ibidem*].

5.3. Numero di partiti e polarizzazione ideologica

• Il numero dei partiti non è comunque sufficiente a definire la variabile che interessa gli scienziati politici che si occupano di sistemi di partito: il modo cioè di comportarsi dei partiti l'uno rispetto all'altro. Il funzionamento del sistema di partito – le interazioni reciproche tra partiti – sarebbe infatti influenzato anche da un'altra variabile: l'**ideologia dei partiti**.

▶ Insieme al numero dei partiti, il **livello di polarizzazione ideologica** – cioè la collocazione degli elettori lungo l'asse destra-sinistra – è l'altro elemento importante nel definire le caratteristiche del sistema di partito.

La tipologia sartoriana dei sistemi politici

• Sulla base di questi due criteri – numero di partiti rilevanti e distanza ideologica –, Sartori ha costruito una *tipologia di sistemi di partito* più complessa rispetto a quella di Duverger. Innanzi tutto vengono distinti *tre tipi di regimi monopartitici*:

... monopartitici

a) **partito singolo**, quando solo un partito è legale;

b) **partito egemonico**, quando altri partiti esistono e sono legali, ma solo come satelliti del partito principale – non possono cioè realmente competere con questo per ottenere il potere;

c) **partito predominante**, quando esistono più partiti, e i partiti minori competono effettivamente con il partito predominante – sono legittimati, cioè, ad andare al potere in caso di vittoria elettorale – ma non riescono nei fatti a vincere. La maggior parte dei seggi va quindi per lunghi periodi al partito predominante.

• Vi è poi un sistema con *due partiti significativi* – che «contano» secondo i criteri suddefiniti – e una *moderazione ideologica* che permette un certo tipo di competizione. Si può parlare qui di:

... bipartitici

d) **sistema bipartitico**, quando: «1) due partiti sono in grado di competere per la maggioranza assoluta dei seggi; 2) almeno uno dei due partiti riesce in effetti ad ottenere la maggioranza; 3) questo partito vuole governare da solo; 4) l'alternanza, o rotazione, al potere sono aspettative credibili» [*ibidem*, 332]. La competizione è verso il centro dove si presume che siano gli elettori fluttuanti – quelli cioè disponibili a cambiare partito.

• Numero di partiti e polarizzazione ideologica permettono di distinguere diversi tipi di *sistemi multipartitici*. La distinzione principale riguarda:

... multipartitici moderati

e) **multipartitismo (o pluralismo) moderato**. Caratterizzato da un numero di partiti (che «contano») non superiore a cinque e dalla presenza di governi di coalizione. La struttura del sistema è bipolare, con due coalizioni che competono l'una con l'altra, spostandosi al centro per conquistare l'elettorato fluttuante. Tutti i partiti sono orientati ad andare al governo.

... o polarizzati

f) **pluralismo polarizzato**. In genere con un numero di partiti superiore a cinque, questo tipo ha le seguenti caratteristiche:

1) *presenza di partiti antisistema* – definiti come partiti che «non cambierebbero, se potessero, il governo ma il sistema di governo. Una opposizione antisistemica obbedisce ad un altro tipo di credenze, non condividendo i valori dell'ordine politico al cui interno essa opera. Partiti antisistemici rappresentano quindi una ideologia totalmente "altra" – ed è per questo che essi indicano il massimo di distanza ideologica» [*ibidem*, 337];

2) *presenza di due opposizioni bilaterali*, che sono mutualmente esclusive e quindi non potrebbero mai allearsi l'una con l'altra;

3) *il centro è occupato* – il sistema è cioè basato sul centro;

4) *il sistema è ideologicamente polarizzato* – cioè «lo spettro delle opinioni politiche è estremamente ampio, con due poli (a destra e a sinistra) caratterizzati da posizioni estreme»;

5) *vi è una tendenza centrifuga* – dato che il centro è già occupato, i partiti a destra e a sinistra, se si spostassero al centro, correrebbero il rischio di perdere elettori alle ali estreme senza guadagnare sostegno fra i moderati;

6) non solo vi è distanza ideologica, ma *l'ideologia determina fortemente la mentalità dei cittadini*, portandoli a vedere la politica in modo dogmatico;

7) *emergono opposizioni irresponsabili*. Non potendo sperare di andare al governo, le opposizioni sanno che non saranno mai chiamate a mettere in pratica i loro programmi;

8) c'è quindi una *tendenza a fare promesse* che non si potranno mai mantenere. La politica è cioè estremista.

Si può aggiungere che

9) «costretto» a restare al governo, il partito al centro avrà anch'esso *scarsa responsabilità democratica*. Non potendo essere escluso dal governo per mancanza di alternativa, il partito maggiore non si preoccuperà troppo del parere degli elettori sulle sue *performance* governative.

- Successivamente, Sartori [1976] ha introdotto un ulteriore tipo di sistema multipartito:

> *g)* il **multipartitismo segmentato**, caratterizzato da un numero di partiti superiore a cinque, ma con bassa polarizzazione ideologica.

5.4. Pluralismo polarizzato e caso italiano

Il *pluralismo polarizzato* avrebbe caratterizzato, secondo Sartori, il caso italiano (almeno fino agli anni settanta inclusi). Movimento sociale italiano (Msi) e Partito comunista italiano (Pci) sarebbero stati i due partiti antisistema; la Democrazia cristiana (Dc) avrebbe occupato saldamente il centro, con mutamenti parziali di alleanza con i vari partiti laici minori (liberali, repubblicani, socialdemocratici e socialisti). Non solo il numero dei partiti rilevanti era superiore a cinque, ma la presenza di partiti antisistema, oltre ad una polarizzazione nell'autocollocazione dei cittadini nell'asse destra-sinistra, indicava, secondo Sartori, la presenza di una politica radicalizzata. L'erosione del voto alla Dc dagli anni cinquanta in poi avrebbe confermato l'ipotesi di una competizione centrifuga.

Msi e Pci come partiti antisistema

- L'interpretazione del caso italiano come caso di pluralismo polarizzato è stata criticata da vari autori. Alcuni hanno osservato che il Pci non poteva essere definito come partito antisistema, né dal punto di vista delle sue dichiarazioni ideologiche, né, tanto meno, della sua prassi. Dal punto di vista dell'ideologia, «i testi con cui l'opposizione si presentava sulla scena politica italiana non contestavano il regime repubblicano, ma anzi dichiaravano maggior fedeltà alla sua costituzione di quanto gliene sapessero dimostrare partiti di governo» [Pizzorno 1993, 288]. Dal punto di vista della prassi, poi, è stata notata da diversi autori una tendenza dei partiti politici a negoziare accordi a un livello politico poco visibile. Nelle commissioni parlamentari e nei consigli comunali, ma anche in incontri e riunioni informali, i partiti politici concludevano accordi che riguardavano sia il processo legislativo [Cazzola 1974] sia lo scambio di favori tra governo e opposizione [Pizzorno 1993, 288-289].
- Secondo Farneti [1985], inoltre, la dinamica di competizione in Italia, almeno a partire dagli anni sessanta, è caratterizzata da un *pluralismo centripeto*. Il centro si sarebbe rafforzato, grazie anche a eterogeneità e divisioni all'interno dei vari schieramenti, e avrebbe continuamente attratto partiti provenienti dalle ali estreme verso posizioni più moderate. A destra come a sinistra, vi sono state infatti continue scissioni di partiti assorbiti in coalizioni guidate dal partito dominante, la Dc. La nascita del Partito democratico della sinistra (poi Democratici di sinistra) e di Alleanza nazionale (An) può essere visto, negli anni novanta, come compimento di questo processo di moderazione delle ali estreme e avvicinamento al centro.

Scomparsa dei partiti antisistema e frammentazione

A prescindere dall'interpretazione del caso italiano, a tanti anni dalla pubblicazione dell'influente saggio di Sartori, ci si è interrogati sulla rilevanza attuale di quella tipologia in una realtà in cui il multipartitismo moderato è diventato una categoria sovraffollata da casi empirici, mentre si sono al contempo svuotate le altre categorie [Mair 1997, 204]. Nella maggior parte delle democrazie i partiti antisistema sono scomparsi, o hanno moderato i loro programmi. Soprattutto, non vi sono più casi caratterizzati da doppia presenza di partiti antisistema ai due estremi. Inoltre, una certa *frammentazione* ha fatto crescere il numero dei partiti nei sistemi un tempo bipartitici. In questa situazione, l'attenzione degli studiosi è andata alla comparazione interna ai sistemi di multipartitismo moderato, al fine di individuarne le differenze in termini di modelli di competizione. Da questo punto di vista, si è guardato soprattutto alla presenza di un'*alternanza* tra i partiti al governo e alla *stabilità* dei governi. Come emerge chiaramente dalle vicende italiane, il dibattito si è, quindi, incentrato sulla ricerca di istituzioni in grado di garantire stabilità, senza bloccare l'alternanza (cfr. cap. 11).

PER APPROFONDIRE

BARDI, L., P. IGNAZI e O. MASSARI (a cura di), *I partiti italiani. Iscritti, dirigenti, eletti*, Milano, Egea, 2007.

DELLA PORTA, D., *I partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 2001.

DUVERGER, M., *I partiti politici*, Milano, Ed. di Comunità, 1961.

FARNETI, P., *Il sistema dei partiti in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1988.

KATZ, R.S. e W. CROTTY (a cura di), *Handbook of Party Politics*, London, Sage, 2006.

MAIR, P., *Party System Change*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

MORLINO, L. e M. TARCHI (a cura di), *Partiti e caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006.

OFFERLÉ, M., *Les partis politiques*, Paris, Puf, 2006.

PANEBIANCO, A., *Modelli di partito*, Bologna, Il Mulino, 1982.

PASQUINO, G. (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2007.

PENNINGS, P. e J.E. LANE (a cura di), *Comparing Party System Change*, London, Routledge, 1998.

PIZZORNO, A., *Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici*, in *Storia d'Europa*, vol. 5: *L'età contemporanea*, a cura di P. Bairoch e E.J. Hobsbawm, Torino, Einaudi, 1996, pp. 961-1031.

ROKKAN, S., *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, Il Mulino, 1982.

SARTORI, G., *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

WARE, A., *Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

DOMANDE

- Come può essere definito un partito politico?
- Quali sono le principali funzioni dei partiti?
- Quali sono i principali assunti della «teoria economica della democrazia»?
- Quali sono i principali elementi dell'approccio della «scelta pubblica»?
- Quali sono le principali critiche all'approccio economico alla politica?
- In che senso i partiti «costruiscono» identità collettive?

- Che cosa intende Pizzorno con «attività identificante» e «attività efficiente»?
- Che cosa si intende con «partiti di notabili»?
- Che cosa si intende con «partiti di massa»?
- Che cosa intende Weber con «politico di professione»?
- Quali sono le differenze tra «partito di comitato» e «partito di sezione»?
- Quali sono le differenze tra «partito di sezione» e «partito di cellula»?
- Che cosa si intende con «legge ferrea dell'oligarchia»?
- Quali critiche sono state mosse alla «legge ferrea dell'oligarchia»?
- Come si definisce un «partito pigliatutto»? Quali sono le condizioni del suo sviluppo?
- Come si definisce il «partito professionale-elettorale»? In che condizioni si sviluppa?
- Come si definisce il *cartel party*?
- Quali sono le tendenze attuali nei rapporti tra base e leader dei partiti?
- Quali sono, secondo Rokkan, le principali fratture sociali che hanno dato vita a partiti politici?
- Quali sono, secondo Rokkan, le conseguenze politiche della frattura tra stato e Chiesa?
- Quali sono, secondo Rokkan, le conseguenze politiche della frattura tra imprenditori e classe operaia?
- Che cosa si intende dire quando si afferma che alcune fratture sociali sono state «congelate»?
- Quali sono le principali «famiglie spirituali» di partiti?
- Che cosa si intende dire quando si afferma che alcune fratture sociali si sono «scongelate»?
- Quali sono, secondo Duverger, le differenze tra sistemi bipartitici e sistemi multipartitici?
- Come si «contano», secondo Sartori, i partiti?
- Quale tipologia dei sistemi di partito propone Sartori?
- Quali sono le principali caratteristiche del «pluralismo polarizzato»?

La comunicazione politica

Capitolo 10

Richiamando come si è detto l'esperienza della *polis* greca, il termine «politica» mette in luce un elemento: politica è (anche) ragionamento, capacità di argomentazione, abilità nell'uso del linguaggio, in una parola, comunicazione. Coltivata nella *polis*, la retorica è l'arte di persuadere, di convincere gli altri e in questo senso sta alla base della comunicazione politica, la quale permette il confronto delle opinioni, ma anche il negoziato e l'emergere di decisioni condivise. La ricerca dell'accordo è particolarmente sviluppata nella democrazia, che, più che dominio della maggioranza rispetto alla minoranza, è capacità di confrontare opinioni e sviluppare consenso (cfr. cap. 4).

La funzione della retorica e dei simboli in politica

Il ruolo della **retorica** e dei **simboli** in politica è stato spesso sottolineato, talvolta per esaltarne la funzione nella *costruzione di identità collettive*, altre volte per stigmatizzare la *manipolazione delle masse* [per una rassegna, Fedel 1991]. Secondo le teorie che danno importanza ai simboli in politica, l'individuo non perseguirebbe tanto il proprio interesse materiale, ma sarebbe mosso soprattutto da *bisogni psicologici*. Rituali e simboli assumono così un ruolo fondamentale nella politica: vi trovano espressione ideologie e utopie, che costituiscono motivazioni forti alla partecipazione politica. Buona parte dell'attività politica inoltre è costituita da discorsi, al punto che «il linguaggio è la realtà politica» [Edelman 1988; trad. it. 1992, 98]. Normalmente, i leader manipolano i simboli, ma i cittadini non sono solo spettatori, più o meno passivi, di una rappresentazione. Se i simboli possono essere utilizzati per produrre acquiescenza all'autorità, al tempo stesso essi permettono di mobilitare l'opposizione [Edelman 1971].

▶ Nel funzionamento del sistema politico, quindi, un ruolo fondamentale ha la **comunicazione politica**, cioè le informazioni e i messaggi che in esso circolano, che ad esso arrivano e da esso partono [Almond e Powell 1978; trad. it. 1988, cap. 6]. Sebbene la comunicazione politica passi anche attraverso contatti informali e strutture sociali non politiche (come il gruppo dei pari o la famiglia allargata), nelle società moderne nella funzione di comunicazione politica si sono specializzate *strutture politiche* – in primo luogo i partiti e i governi, ma anche attori sociali (come

associazioni, movimenti e gruppi di interesse) – e *mezzi di comunicazione di massa* [*ibidem*]. Politici, associazioni e media interagiscono con l'*opinione pubblica*. La comunicazione politica è stata così definita come **«lo scambio e il confronto dei contenuti di interesse pubblico-politico prodotti dal sistema politico, dal sistema dei media e dal cittadino-elettore»** [Mazzoleni 1998, 34; cfr. anche Amoretti 1997, 11-15].

Definizione di comunicazione politica

In quanto segue, guarderemo innanzi tutto al ruolo della libera discussione delle decisioni dei governanti nei sistemi rappresentativi. Ci concentreremo poi sull'affermarsi della sfera pubblica, come presenza di un pubblico interessato alla cosa pubblica. Successivamente, analizzeremo il modo in cui a queste interazioni si è guardato in particolare negli studi sul tema del comportamento elettorale. Ci soffermeremo quindi su due diverse ipotesi riguardo l'influenza dei media nelle democrazie contemporanee. Da un lato, verranno presentate quelle interpretazioni che, sottolineando la potenziale azione di manipolazione da parte dei media, mettono in guardia contro i rischi della «videocrazia». Dall'altro lato, si esamineranno altre ipotesi che individuano nella sfera pubblica un potenziale elemento di controllo da parte del pubblico sull'azione dei politici, risorsa addizionale per i gruppi deboli quanto ad accesso diretto alle istituzioni. In questo quadro, il dibattito sulle nuove tecnologie si è concentrato sulle potenzialità di ampliamento del numero di attori che producono comunicazione. Concluderemo osservando le caratteristiche dei regimi politici e mediatici che influenzano le specifiche connotazioni della sfera pubblica.

1. Una democrazia del pubblico?

Istituzioni democratiche come arene di discussione

La capacità del pubblico di controllare i governanti è stata considerata come un elemento fondamentale dei regimi rappresentativi. Come hanno scritto March e Olsen [1995; trad. it. 1997, 83], «Le istituzioni democratiche sono **arene di discussione**. Esse rappresentano comunità costruite su argomentazioni, dibattiti, decisioni pubbliche, giustificazioni e critiche. L'importanza del discorso deriva dalla fiducia democratica nella capacità degli esseri umani di intavolare discussioni ragionevoli e di deliberare in modo costruttivo». In democrazia, i governanti sono sensibili nella loro discussione alle opinioni del pubblico, «le quali sono *del* pubblico – sottolinea Sartori [1999, 44] – nel senso che il pubblico ne è davvero il soggetto». La presenza di un'*opinione pubblica libera* è elemento indispensabile di una democrazia rappresentativa.

La democrazia rappresentativa non è infatti partecipazione diretta del popolo al governo. Come si è ricordato in altri capitoli, i teorici dei moderni regimi rappresentativi hanno esplicitamente contrastato la democrazia delle antiche città, dove un piccolo numero di cittadini si riunivano e decidevano sulle cose che li riguardavano, con la moderna *democrazia rappresentativa*, dove le decisioni sulla cosa pubblica vengono delegate ai professionisti della politica, attraverso una specializzazione dei compiti che fa del governare una professione particolare.

La legittimazione dei rappresentati passa in democrazia attraverso il ruolo della **libera discussione** sulle decisioni dei governanti. Questo principio è infatti rintracciabile nelle diverse forme che i regimi rappresentativi hanno assunto nel tempo, le quali condividono *quattro caratteristiche* [Manin 1995, 17-18]:

1) I governanti sono designati attraverso elezioni che si tengono a intervalli regolari.
2) I governanti conservano, nelle loro decisioni, un certo livello di indipendenza rispetto ai voleri dei loro elettori.
3) I governati possono esprimere, liberamente e senza censura, le loro opinioni e le loro volontà politiche.
4) Le decisioni pubbliche sono sottoposte alla «prova della discussione».

Rinviando ai capp. 3 e 4 per quanto riguarda i primi due punti, possiamo qui sottolineare che la **libera espressione delle opinioni** e la **«prova della discussione»** si configurano comunque in modo diverso in tre diverse forme, storicamente succedutesi, di regimi rappresentativi: il parlamentarismo, la democrazia dei partiti e la democrazia del pubblico [*ibidem*].

Il principio della libera discussione

La libera discussione nei parlamenti

▶ Nel **parlamentarismo** i candidati sono eletti sulla base di una fiducia personale, legata alla loro rete di relazioni locali e alla loro notorietà e alla deferenza che suscitano. Il rappresentante, che in genere non è vincolato ad un'organizzazione partitica, è il fiduciario dei suoi elettori. Nella società movimenti di opinione si organizzano su vari temi, e fanno poi pressione, spesso anche attraverso manifestazioni pubbliche, sul parlamento. Quest'ultimo è concepito come il luogo dove i rappresentanti formano le loro opinioni attraverso la discussione aperta.

La discussione all'interno dei partiti

▶ Con l'allargamento del suffragio, il parlamentarismo viene sostituito dalla **democrazia dei partiti**. In questo sistema, gli elettori tendono a riporre la loro fiducia non in un politico, ma nel **partito** a cui esso appartiene. Il sentimento di appartenenza ad una comunità si riflette nella identificazione con un partito, dando stabilità al comportamento elettorale. Il deputato si identifica anch'esso con il partito, da cui trae le risorse necessarie alla sua carriera politica, e diventa quindi da esso dipendente (cfr. cap. 9). I partiti sono inoltre capaci di strutturare l'opinione pubblica: le fonti di informazione sono politicamente orientate e ciascun individuo le seleziona sulla base delle sue preferenze. È soprattutto all'interno dei partiti – non più all'interno del parlamento – che la discussione su temi rilevanti per le decisioni pubbliche si sviluppa.

Il ruolo del pubblico

▶ Quella verso cui ci si muove oggi è invece la **democrazia del pubblico**. Nella nuova situazione l'appartenenza ad un partito si indebolisce (nel numero delle persone coinvolte e nell'intensità dell'appartenenza), mentre aumenta parallelamente per i candidati l'attenzione alle **tecniche della comunicazione**. Il seguito elettorale ridiventa, infatti, seguito personale – seppure non basato su contatti diretti come nel parlamentarismo. Inoltre, conta sempre più la *personalità* di un candidato, la sua capacità

Il ricorso alle tecniche di comunicazione

imprenditoriale nel definire problemi e soluzioni. Svincolati dal controllo dell'ideologia, i canali di formazione dell'opinione pubblica guadagnano indipendenza rispetto ai partiti. L'informazione diviene cioè più neutra. Su diverse tematiche, il dibattito emerge e si espande all'esterno dei partiti. L'opinione pubblica si divide, «ma questa frattura non riproduce necessariamente la divisione partigiana fra coloro che votano abitualmente per un partito e quelli che votano per un altro. La frattura si forma a partire dalle preferenze degli individui su un oggetto specifico, non a partire dalle loro preferenze politiche partigiane» [*ibidem*, 295]. *Manifestazioni pubbliche* e *sondaggi d'opinione* acquistano di importanza come modi per rilevare gli atteggiamenti predominanti nell'opinione pubblica. La discussione si sposta sempre più nei mass media.

In quanto segue, cercheremo di ricostruire queste diverse tappe dei regimi rappresentativi, guardando in particolare alla comunicazione politica e ai tre principali attori che intervengono in essa: il pubblico, i politici e i media.

2. La nascita della sfera pubblica

Vi è una forma di partecipazione politica che non comporta direttamente vere e proprie azioni. Come ha osservato Easton (cfr. cap. 3), il sistema politico ha bisogno non solo di azioni materiali, ma anche di *sostegno simbolico*. In democrazia, proprio questo bisogno di sostegno e lealtà renderebbe i governanti responsabili di fronte ai cittadini. In particolare, fonte di censura, ma anche di supporto per i politici è l'opinione pubblica, che si sviluppa insieme allo stato moderno. Pur non essendo parte dello stato, l'**opinione pubblica** è «pubblica» in almeno tre sensi: l'oggetto di cui ci si occupa è la cosa pubblica; lo strumento è il dibattito pubblico, cioè visibile dall'esterno; lo spazio dove ci si confronta è pubblico, cioè aperto a tutti.

L'opinione pubblica...

... e la sovranità popolare

▶ *L'opinione pubblica ha una funzione fondamentale in democrazia.* I cittadini, che formano l'opinione pubblica, esprimono giudizi sulla politica, fanno richieste, propongono soluzioni. L'opinione pubblica è fondamento della democrazia che infatti si legittima tramite la *sovranità popolare*. Ma per esercitare questo ruolo l'opinione pubblica deve essere *attiva*: «un sovrano vuoto, un sovrano che non sa e non dice, è un sovrano da nulla, un re di coppe. Per essere in qualche modo sovrano il popolo deve dunque possedere ed esprimere un "contenuto": e l'opinione pubblica è appunto il contenuto che dà sostanza e operatività alla sovranità popolare» [Sartori 1990, 137-138]. Per questo si dice che la democrazia è «governo di opinione», nel senso che cerca consenso, ed anche «governo consentito», nel senso che il governo è sostenuto dall'opinione pubblica [*ibidem*]. Si deve aggiungere che l'opinione pubblica, per potere assolvere a questo suo ruolo in democrazia, deve essere **autonoma**: essa «non è tale perché ubicata *nel* pubblico, ma perché fatta *dal* pubblico» [*ibidem*, 139]. Il pluralismo nei flussi di informazione favorisce, in democrazia, la presenza di un'opinione pubblica autonoma.

L'esistenza dell'opinione pubblica è un fenomeno moderno che presuppone una società civile separata dallo stato, libera e pluralista, con istituzioni che consentono la formazione di opinioni non individuali, e un pubblico interessato a controllare (conoscere, discutere, criticare) le decisioni del governo [Matteucci 1991].

▶ Già negli anni sessanta, Jürgen Habermas [1988] aveva analizzato l'emergere e l'affermarsi della **sfera pubblica** cioè di **un ambito di società civile – non statale, ma pubblicamente rilevante – dove si hanno discussioni pubbliche, visibili dall'esterno su temi di pubblico interesse**.

Il concetto di sfera pubblica

• Il *concetto di sfera pubblica* nasce con la possibilità – che non vi era nel Medioevo – di distinguere tra *pubblico*, cioè legato allo stato, e *privato*, cioè escluso dall'ambito di intervento dello stato. Il «pubblico» sarà anche il destinatario delle decisioni del potere statuale. Successivamente, il concetto di sfera pubblica si riferirà ad una sfera **visibile all'esterno**, in contrapposizione alla sfera privata, che resta invisibile agli estranei.

Lo sviluppo della sfera pubblica che Habermas definisce infatti «borghese» è considerato come un processo tipico della formazione della società moderna e strettamente legato alla nascita della borghesia. Il *capitalismo finanziario e commerciale* necessitava di una circolazione internazionale sia delle merci sia delle notizie: con l'estensione del commercio cresceva infatti il *bisogno di informazioni* su avvenimenti lontani nello spazio. Nel XVII secolo, grazie alla stampa, regolari canali di informazione divennero disponibili per il pubblico. Inoltre, il capitalismo commerciale creò una classe sociale interessata al *controllo sull'azione del governo*. La sfera pubblica si affermò infatti insieme alla **borghesia commerciale**, che assunse a poco a poco una posizione egemonica nella società civile [*ibidem*, 37].

Sfera pubblica e borghesia

• La nascita dell'opinione pubblica coincide dunque con la rivendicazione da parte dei sudditi di un ruolo attivo di *controllo sulle decisioni* che li riguardano. In questo senso, nel corso del XVIII secolo si afferma la nozione di opinione pubblica, connessa a quella di pubblicità. Peculiare alla sfera pubblica è lo strumento utilizzato per il confronto politico: l'**argomentazione pubblica e razionale** [*ibidem*]. I caffè, i salotti, le associazioni culturali, le logge massoniche sono i luoghi sociali dove si elabora questa sfera pubblica e si esercita il gusto per l'argomentazione. In e da questi luoghi si sviluppano poi le istituzioni che portano ad allargare fisicamente lo spazio del pubblico – in primo luogo la stampa, ma anche gli incontri pubblici, le società di lettura, le associazioni varie. Dopo le rivoluzioni francese e americana, il **giornalismo**, liberatosi dalla censura dei regimi assolutisti, diverrà strumento di dibattiti ampi, per quanto certamente limitati ad un'élite. L'effetto è anche uno spostamento dell'opposizione dall'uso della violenza al ricorso alle armi della discussione – e Habermas parla infatti di **pubblico raziocinante**.

Sulla capacità del pubblico di mantenere questo «raziocinio» gli scienziati politici, come vedremo, si dividono in relazione al *predominio*, osservato o postulato, dell'uno o dell'altro attore nelle relazioni tra pubblico, media e politici.

3. Media e voto

Mezzi di comunicazione di massa e partecipazione politica

Lo studio dell'opinione pubblica nelle democrazie contemporanee si è soffermato innanzi tutto sull'*influenza dei mezzi di comunicazione di massa sulla partecipazione politica*, in particolare sul *comportamento elettorale*. Le elezioni sono il tipo di partecipazione politica che tende a coinvolgere più cittadini – spesso il solo a coinvolgere una maggioranza di cittadini. Data la sua rilevanza per le teorie della democrazia, ed anche la disponibilità di materiale per la ricerca empirica, il comportamento elettorale è stato uno dei temi più investigati nella scienza politica, sia attraverso dati elettorali sia attraverso sondaggi (cfr. cap. 11). È stato calcolato che le ricerche sulle campagne elettorali costituiscono in particolare circa i due terzi della produzione scientifica sul tema della comunicazione politica [Mazzoleni 1998, 163].

• La prima guerra mondiale aveva visto un grande sforzo nella propaganda militare, utilizzata come strumento di mobilitazione dei cittadini, che venivano spinti, attraverso campagne di comunicazione, ad odiare il nemico, amare il proprio paese e sostenere lo sforzo bellico. Nell'immediato dopoguerra si aprì la polemica sulle falsità diffuse dalle macchine di propaganda e sulla loro capacità di manipolazione.

La teoria del «proiettile magico»

La comunicazione di massa venne così accusata di essere un **«proiettile magico»**, capace di «incenerire il cancro del dissenso e temprare l'acciaio dell'entusiasmo bellico» [Lasswell 1927, 220-221]. In queste ipotesi, *media onnipotenti* erano capaci di esercitare direttamente – cioè senza alcun filtro intermedio – un effetto costante su un *pubblico considerato come omogeneo e amorfo* [DeFleur e Ball-Rokeach, 1989; trad. it. 1995, 179-180].

3.1. Un processo a due stadi

• Critiche rispetto a queste immagini, le ricerche guidate da Paul Lazarsfeld, del Bureau of Applied Social Research della Columbia University di New York (da cui il nome di *scuola di Columbia*), hanno ridimensionato l'influenza dei mezzi di comunicazione di massa, sottolineando le differenze individuali nella struttura percettiva e cognitiva che fortemente influenzano la ricezione dei messaggi, facendo del pubblico un *soggetto attivo*, capace di selezionare fonti e contenuti preferiti.

La prima ricerca sistematica sul comportamento di voto si concentrò sulla campagna presidenziale americana del 1940.

«Una persona pensa politicamente come è socialmente»

▶ Secondo i risultati di interviste ripetute nel tempo ad un campione costante di elettori, le **caratteristiche socioeconomiche** sono le principali determinanti del comportamento di voto. La conclusione di Lazarsfeld, che verrà successivamente criticata, è che «una persona pensa politicamente come è socialmente. Le caratteristiche sociali determinano le preferenze politiche» [Lazarsfeld, Berelson e Gaudet 1948].

• *La decisione di voto tende poi a mantenersi nel tempo*. Molto spesso essa può essere fatta risalire alla socializzazione politica in famiglia, dato che i figli votano per lo stesso partito per il quale votano i genitori.

• *Uno scarso effetto ha invece la campagna elettorale*. Proprio gli elettori più fedeli ai partiti, che sono anche quelli più interessati alla politica, prestano infatti un'attenzione limitata alla comunicazione politica, dato che hanno già deciso per chi votare prima dell'avvio della campagna, e tendono a restare fedeli alla decisione presa. In particolare, gli spettatori interessati adottano *strategie selettive*, scegliendo le informazioni omogenee alle loro credenze e dando credito ai candidati che rispecchiano le loro convinzioni già radicate. La propaganda non sembra avere effetto su di loro. In teoria più permeabili ai messaggi diffusi attraverso i media potrebbero essere coloro che hanno deboli predisposizioni politiche, ma il problema è che essi sono anche i meno interessati alla politica, prestando quindi scarsa attenzione ai messaggi diffusi dai media. Se ne conclude che le campagne elettorali hanno l'effetto di attivare e *rafforzare le predisposizioni politiche preesistenti*, ma raramente di crearne di nuove.

• Nella struttura della comunicazione politica, molta importanza hanno invece le *relazioni all'interno della famiglia, dei vicini, degli amici, dei colleghi di lavoro*. Sono questi gruppi che filtrano i messaggi elettorali che vengono dai media. Condividendo le condizioni sul luogo di lavoro o di residenza, oltre che reti di rapporti amicali socialmente omogenee, l'individuo tende a votare come il suo gruppo di pari. Infatti, la scuola di Columbia ha proposto l'ipotesi del *two steps flow of communication* – cioè il flusso di comunicazione a due stadi. La **comunicazione interpersonale** rappresenta, secondo Lazarsfeld e colleghi, la principale *fonte di informazione*, filtrando le notizie che vengono dai mezzi di comunicazione e di massa. Ogni individuo è inserito in un gruppo, che gli fornisce una rete di relazioni di fondamentale importanza per definire opinioni e valori. All'interno dei gruppi, alcuni individui assumono il ruolo di **leader d'opinione**, diffondendo i messaggi, filtrati dai media. Tanto più omogeneo e coeso il gruppo, tanto meno permeabile sarà l'individuo alle influenze provenienti dall'esterno.

Comunicazione interpersonale come fonte di informazione

3.2. La professionalizzazione delle campagne elettorali

Non solo negli Stati Uniti, le ipotesi sull'identificazione degli elettori con i loro partiti ha tenuto a lungo lontano gli scienziati politici dall'analisi dell'influenza dei media su quel momento delicato del processo democratico che è, appunto, il voto. L'attenzione alla comunicazione politica si è comunque intensificata da quando si è cominciato ad osservare una riduzione dell'identificazione partitica e un aumento viceversa di quella parte dell'elettorato che vota sulla base di specifiche opinioni, mutando anche partito da una elezione all'altra. L'attenzione si è quindi concentrata sulle tematiche che, di volta in volta, sono apparse rilevanti per determinare il comportamento di voto. L'elettore è stato infatti presentato dai più recenti *approcci razionali* alla politica come un attore capace di valutare le **performance** dei politici e di agire di conseguenza (cfr. cap. 11).

• Se l'elettore cerca di agire in modo razionale, le informazioni sono però limitate. In questa situazione, il **ruolo dei media** è certamente accre-

I media come *gatekeepers*

sciuto, dal momento che sono una fonte importante di queste informazioni. I giornalisti sono divenuti sempre più *gatekeepers*, controllori dei temi e delle opinioni introdotte nel dibattito politico. Ad esempio, è stato osservato che nelle elezioni presidenziali americane, già negli anni settanta, «i mass media sono diventati i canali più importanti della comunicazione elettorale, i partiti quelli meno importanti» [Nie, Verba e Petrocik 1976, 346]. Più di recente, osservazioni simili sono state fatte, con toni spesso molto pessimistici, anche a proposito dell'Europa dove si è cominciato a parlare di un'«americanizzazione» delle campagne elettorali [Swanson e Mancini 1996]. La rilevanza crescente dei media porta i candidati alle elezioni (sempre più protagonisti delle campagne elettorali, prima dominate dai partiti) a cercare di attirare la loro attenzione attraverso un *free news coverage* (cioè ottenendo gratis copertura mediatica) o, in modo più pratico, e comprarla attraverso gli spot.

La comunicazione come marketing

Diversi studi hanno delineato infatti una progressiva *professionalizzazione* delle campagne elettorali, indicata, tra l'altro, «da cambiamenti nella gestione della campagna che ha visto l'uso crescente di consulenti professionisti, dall'utilizzazione di nuove tecniche di sondaggio, simulazioni matematiche, preparazione e "allenamento" professionale dei principali candidati; dalle comunicazioni legate alla campagna, dove un raggio maggiore di mezzi di comunicazione è disponibile, facilitando l'attento *targeting* dei diversi tipi di audience» [Bowler e Farrell 1992, 2-3]. La strategia del marketing ha portato all'identificazione di quote di elettorato considerate come conquistabili attraverso un appropriato posizionamento su alcuni temi [Campus 2006; Barisione 2007], oltre attraverso strumenti mirati come il *direct mailing*. Nel corso delle campagne elettorali, si tende, attraverso la comunicazione, a promuovere, oltre che specifiche tematiche, l'immagine del partito e, soprattutto, del candidato. L'attenzione a quest'ultima, spesso crescente nel corso della campagna, riguarda sempre più anche le caratteristiche fisiche (come il taglio dei capelli o il tono della voce), i cui effetti vengono studiati ed eventualmente modificati. Insieme all'immagine fisica, viene curata la capacità di comunicare [Barisione 2007]. Dai professionisti generalisti, con competenze diffuse sull'intera campagna elettorale, si passa a strutture complesse e specializzate, mentre la professione del «consulente politico» diviene sempre più strutturata e internazionale – con consulenti che girano da un paese all'altro oltre che da un partito all'altro. Mentre aumenta lo staff dei professionisti, cresce anche la cura dedicata alla formazione dei volontari e alla preparazione di vari *gadget* elettorali (incluse apologetiche biografie dei candidati).

Il tipo di effetti dei media sia sulle conoscenze degli elettori che sui loro atteggiamenti e sui loro comportamenti resta una questione aperta. Se in generale si continua a ritenere limitata la capacità dei media di «convertire» un elettore, facendogli cambiare preferenze elettorali, è stato osservato comunque che questa capacità, pur statisticamente marginale, può comunque avere effetti politici rilevanti sui risultati elettorali. Se lo stesso Lazarsfeld, che aveva sottolineato gli scarsi effetti delle campagne elettorali, ammetteva però che esse potevano spostare fino ad un 10% dei voti, è facile capire che queste percentuali, pur in assoluto poco significative, possono comunque diventare decisive ai fini della vittoria dell'uno o dell'altro partito e ciò tanto più in situazioni di bassa lealtà ai partiti ed elezioni vinte con pochi voti di scarto [Barisione 2001, 35].

Effetti dei media sui risultati delle elezioni

Non solo i media infatti sono apparsi molto efficaci nel definire l'agenda – cioè nell'influenzare la scelta delle tematiche considerate come importanti dal pubblico (la cosiddetta funzione di *agenda setting* e, riferita alle campagne elettorali, di *priming*) – ma il loro ruolo di attivazione e orientamento sembra non trascurabile in particolare per quegli elettori che hanno bassa (ma non nulla) attenzione alla politica, scarse informazioni e nessuna identificazione partitica, ma sono potenzialmente influenzabili da messaggi brevi, ripetuti e ad alto contenuto simbolico (come gli spot elettorali). L'impatto dei media tenderà così a favorire una parte soprattutto «laddove è forte lo squilibrio nei flussi di comunicazione, laddove la comunicazione è tendenzialmente *one-sided*» [*ibidem*, 40].

4. Videocrazie

Se l'opinione pubblica è stata presentata, in particolare nel pensiero liberale, come *istanza intermedia* tra elettorato e istituzioni pubbliche che permette il controllo sui governanti fra una elezione e l'altra, sono stati individuati anche i potenziali **rischi della comunicazione di massa** – almeno in alcune sue forme.

Rischi della comunicazione di massa

▶ Innanzi tutto, l'elaborazione di simboli politici è stata considerata un subdolo strumento del potere politico. **La comunicazione politica è stata definita come tecnica di manipolazione – «l'insieme delle tecniche e strategie utilizzate dagli attori politici [...] per sedurre, gestire e circuire l'opinione pubblica»** [cit. in Mazzoleni 1998, 37]. Si è detto che la risposta delle autorità ai problemi è spesso di tipo puramente *simbolico*: come in un teatro, sul palcoscenico vengono distribuiti simboli, mentre i beni tangibili vengono assegnati dietro le quinte [Edelman 1964]. Proiettando immagini di efficienza, i leader manipolano le masse che hanno del resto difficoltà a valutare con cognizione di causa la realtà di una politica che resta distante ed ostica. I politici, i gruppi di interesse forti, coloro che controllano l'informazione possono manipolare la percezione di un problema sociale, rimuovendolo dal dibattito politico oppure influenzando l'attribuzione delle responsabilità per esso [Edelman 1988].

Tra i principali manipolatori vi sarebbero gli **intellettuali**, considerati come coloro che «impartiscono splendore al reame», producendo e facendo accettare al loro pubblico «l'immagine del monarca come capo legittimo, possente, e benefico» [Poggi 1998, 41]. Le **idee** sono state infatti estremamente utili nel legittimare un dominio basato inizialmente sulla forza fisica. I bisogni di comprendere il mondo, sviluppare norme di comportamento ed esprimere simbolicamente i propri sentimenti sono stati alla base del potere ideologico, e i simboli hanno funzionato da *legittimazione dell'ordine politico*, riducendo il bisogno di coercizione ed accrescendo l'integrazione delle masse nella politica [Lasswell 1979].

▶ Più che ad un controllo della comunicazione da parte dei politici, il dibattito sul mondo contemporaneo ha comunque attribuito i **rischi di conformismo della massa** e **dispotismo della maggioranza** soprattutto alla nuova *conformazione della sfera pubblica*, caratterizzata dal declino dei luoghi che avevano favorito lo sviluppo del pensiero raziocinante e dall'affermarsi invece dei mass media, potenzialmente manipolatori. Già Habermas aveva notato che, a partire dalla metà del XIX secolo, le istituzioni che avevano permesso lo sviluppo di un *pubblico raziocinante* – come i salotti e le società letterarie – erano entrate in crisi [1988, 194]. Il dibattito pubblico era continuato allora in altri luoghi: radio, case editrici, associazioni organizzavano la discussione e ne favorivano la diffusione. Come si è detto, per un periodo i partiti politici di massa riuscirono ad esercitare una forte influenza su questi luoghi.

La commercializzazione della sfera pubblica

▶ Ma soprattutto, nel tempo, questi luoghi si sono *commercializzati*, contribuendo a sviluppare un **mercato del tempo libero** [*ibidem*, 197]. La sfera pubblica si è allargata, ma ha perso la sua capacità di controllo sul potere pubblico. La logica stessa del mercato ha portato infatti profonde trasformazioni nel modo di operare dei mezzi di comunicazione di massa. Scriveva già Habermas che, nel corso del XX secolo, «nella misura in cui si sono commercializzati e concentrati dal punto di vista economico, tecnologico e organizzativo, questi organi si sono trasformati in complessi di potere sociale, al punto che proprio la loro permanenza in mano privata ha minacciato in molti modi le funzioni critiche della pubblicistica» [*ibidem*, 225]. Su concezioni del giornalismo come offerta neutrale di informazione o strumento di controllo dell'attività dei politici sarebbe prevalsa la *ricerca del profitto*. La stessa pubblicità del discorso ha cambiato di funzione: da strumento per un'opinione informata si è trasformata in potenziale *strumento di inganno*. Se inizialmente il concetto di pubblico, nel senso di visibile, si contrapponeva alla politica arcana, nascosta dei sovrani, *nel moderno sistema delle comunicazioni di massa la pubblicità diventa azione nascosta di manipolazione* [*ibidem*, 239].

Il cittadino sarebbe così pubblico di uno spettacolo i cui protagonisti sono i mass media, capaci spesso di imporre le proprie regole anche ai politici. Già da tempo, del resto, era stato avanzato il sospetto che un eccessivo peso dei media nella formazione degli atteggiamenti politici potesse sfociare in una **«narcotizzazione»** dell'impegno civico, spostando l'energia degli individui dalla partecipazione attiva ad una fruizione passiva [Lazarsfeld e Merton 1948].

La mediatizzazione della politica

▶ L'espressione **«mediatizzazione della politica»** è stata sempre più usata per indicare un **processo di progressiva autonomizzazione dei media da ogni controllo politico e addirittura di crescita della loro capacità di controllare la politica**. Se i politici possono influenzare i mezzi di comunicazione di massa, sia attraverso la loro capacità di regolamentare il campo della comunicazione politica sia disponendo di informazioni importanti per i media stessi, questi ultimi avrebbero comunque sempre maggiori risorse autonome. Per loro stessa logica di funzionamento, essi trasformerebbero le regole della politica e del gioco democratico.

▶ Nelle ipotesi più pessimiste, l'indebolimento dei partiti avrebbe favorito la trasformazione delle democrazie contemporanee in **videocrazie**, rafforzando il potere dei mezzi di comunicazione di massa – in particolare della Tv – e di chi può esercitare influenza su di essi. L'era della televisione avrebbe infatti messo a dura prova il pluralismo di opinioni, che la stampa aveva in qualche modo fatto sopravvivere. Anche nel campo della carta stampata, simili tendenze sarebbero state favorite dallo sviluppo della stampa popolare, con obiettivi puramente di profitto, interessata più agli scandali che ai discorsi politici.

• Alcuni *effetti negativi* dell'espansione della comunicazione di massa e della videocrazia nei sistemi democratici sono stati spesso messi in evidenza. Innanzi tutto, la televisione incoraggia un'immagine della **politica-spettacolo**, *entertainment*, piuttosto che della politica come partecipazione. La televisione trasforma l'*homo sapiens* in *homo videns*, e l'*homo videns* è *homo ludens*, cioè interessato più al gioco che alla conoscenza [Sartori 1999]. La *spettacolarizzazione* della politica è legata alle caratteristiche della ricerca del profitto, che spinge a soddisfare una domanda di comunicazione sulla politica che ne sottolinei gli aspetti attraenti, divertenti, sensazionalistici [Mazzoleni 1998, 117].

Da *homo sapiens* a *homo videns*

Per rispondere alle esigenze dei media, i politici stessi tenderebbero ad «inscenare» la politica in modo da renderla appetibile al pubblico alla ricerca di divertimento, attraverso un «adattamento dei registri comunicativi dei partiti alla sintassi dei mezzi di comunicazione di massa» [*ibidem*, 68]. Non solo i politici si affidano ai pubblicitari per curare la propria immagine, ma i *tempi* della politica seguono sempre più quelli della televisione: gli eventi politici vengono collocati nei momenti più propizi per essere trattati nei telegiornali in onda negli orari più densi di ascolto; la comunicazione politica viene frammentata in *sound bites*, cioè battute di pochi secondi, adatte al *coverage* televisivo, che tendono a semplificare e drammatizzare il messaggio. Dato che la televisione concentra l'attenzione su quello che può essere visualizzato, l'immagine dei politici (anche la telegenia) acquista un ruolo importante [Barisione 2007].

Pesonalizzazione della politica

• In questo modo, la televisione ha favorito inoltre la **personalizzazione** della politica, rafforzando le istituzioni monocratiche (il presidente negli Usa, il «nuovo» sindaco in Italia), ma anche spesso facendo crescere il numero di elettori che votano sulla base dell'«immagine» invece che delle posizioni politiche (cfr. cap. 9). Una serie di studi sulle elezioni presidenziali negli Stati Uniti ha sottolineato, a questo proposito, la crescente personalizzazione delle campagne – cioè, il crescente ruolo delle qualità personali dei candidati rispetto al loro programma politico. Dagli Stati Uniti, con l'indebolimento del partiti politici, la personalizzazione della politica si sarebbe estesa all'Europa, aumentando il potere dei mezzi di comunicazione [Calise 2000]. Spesso le vicende della vita privata di un politico contano più del suo programma; il *look* diventa una qualità più importante della retorica; l'*appeal* personale prevale sui contenuti. Proprio l'intimità del mezzo televisivo nutre l'impressione di poter giudicare un leader meglio dalla sua personalità che dai suoi programmi. La campagna elettorale è stata così paragonata ad un concorso di bellezza, dove

vince chi riesce a sedurre il pubblico. La presenza dei mezzi di comunicazione di massa avrebbe non solo favorito i leader di partito dotati di canali privilegiati di accesso ai giornalisti, ma addirittura creato «partiti mediatici», come partiti con ridottissimo numero di attivisti e leadership personalizzata, fondata soprattutto sulla visibilità ottenuta nei media. Proprio il controllo dei media (o l'alleanza con essi) permette l'emergere e l'affermarsi di leader populisti [Campus 2006]. La dipendenza dai media rende comunque fragile e precaria la posizione del leader [Calise 2000].

- La televisione è stata accusata inoltre di peggiorare le conoscenze sul processo decisionale. La spettacolarizzazione vuol dire **superficialità** nell'informazione, trasmessa sempre più per immagini e sempre meno attraverso la parola, con un «prevalere del visibile sull'intellegibile che porta ad un vedere senza capire» [Sartori 1999, xv]. La parola infatti permette di capire il significato di un avvenimento specifico attraverso la capacità di astrazione, inquadrandolo in una classe di eventi conosciuti. L'immagine sarebbe invece «pura e semplice rappresentazione visiva», sostituendo il linguaggio concettuale ad un linguaggio percettivo, incapace (o almeno, meno capace) di astrazione. Il bisogno di accompagnare la parola con l'immagine porta poi ad una *selezione arbitraria* delle notizie: dando rilevanza a pseudo-eventi, che vengono riportati «solo perché c'è una cinepresa che li registra», e trascurando eventi importanti ma per i quali non ci sono immagini disponibili – ad esempio, eventi che hanno luogo nei paesi del Terzo Mondo, costosi da raggiungere con *troupe* televisive e dove frequenti sono le violazioni alla libertà di informazione [*ibidem*, 56-59; 87-90].

Ruolo dei media e ruolo del denaro

- La televisione ha certamente aumentato il costo delle campagne elettorali, e quindi il ruolo del **denaro** in politica, trasformando partiti e classe politica. Man mano che si sono affermati i mezzi di comunicazione di massa, le campagne elettorali si sono spostate dalle piazze alla radio (che assorbiva già negli anni venti fino al 40% del bilancio dei partiti negli Stati Uniti) e, poi, alla televisione. Alla politica porta-a-porta, basata su un contatto diretto, si è sostituito sempre più il palcoscenico televisivo. Se nell'organizzare e tenere comizi contavano le risorse di militanza attivate dai partiti, nell'arena virtuale lo spazio spesso si acquista a caro prezzo come spot elettorale. I partiti – o spesso direttamente i candidati – sono costretti ad assumere uno staff di professionisti dell'immagine, specialisti di marketing e pubblicitari, pagandoli profumatamente, con il compito di spettacolarizzare il discorso politico e la figura personale del candidato. Come indicano varie ricerche americane, insieme al crescente ruolo dei media aumenta la capacità del denaro di determinare l'elezione di un candidato al congresso [Melchionda 1997, 161 ss.].

La «trappola» dei sondaggi

- Si è infine osservato che in alcuni casi i mass media – ed in particolare la televisione – manipolano l'elettorato, consapevolmente influenzandone le scelte. A proposito delle *tecniche* attraverso le quali la televisione influenza l'opinione pubblica – pilotando il dibattito politico, in particolare nella fase delicata delle campagne elettorali – si è particolarmente insistito sulla utilizzazione di **sondaggi**. In una visione molto pessimistica, si è parlato infatti di una «trappola dei sondaggi», attraverso la quale i mass media riportano come tendenze e opinioni del pubblico quelle tendenze e opinioni che essi stessi hanno contribuito a formare [Sartori 1990, cap. 15]. Infatti: «il grosso delle opinioni rilevate dai sondaggi è: *a*) debole (non esprime opinioni intense, fortemente sentite); *b*) volatile (può cambiare in pochi giorni); *c*) eventualmente inventato tanto per dir qualcosa (rispondere "non so" appare a molti una perdita di faccia); e soprattutto *d*) un effetto riflettente, un rimbalzo di ritorno dei media» [Sartori 1999, 47]. Studi sulle campagne elettorali hanno infatti indicato una capacità dei sondaggi di influenzare gli esiti delle elezioni in due modi: attraverso un **effetto bandwagon** – salire sul carro del vincitore – che favorisce i candidati che appaiono vincenti; ma anche con l'opposto **effetto underdog** – «povero disgraziato» – che favorisce invece chi sembra perdente.

5. Media e attivazione del pubblico

Se i rischi di videocrazia sono stati autorevolmente illustrati nella scienza politica, alla *comunicazione politica* si è guardato comunque anche con un certo ottimismo. In particolare, i media sono apparsi come un *forum* dove rappresentanti di interessi emergenti, non ancora incanalati nel sistema politico, possono rivolgersi all'opinione pubblica, cercando di guadagnarsi consensi.

Azioni di protesta e accesso ai media

- Innanzi tutto, l'accesso ai media è fondamentale nelle **azioni di protesta** (cfr. cap. 6), tanto che è considerato una risorsa politica per i gruppi «senza potere», cioè senza risorse da scambiare direttamente con chi prende le decisioni pubbliche. La protesta mette, infatti, in moto un processo di influenza indiretta, mediata attraverso i mezzi di comunicazione e alcuni gruppi dotati di capacità di influenza politica. Per avere successo, i gruppi più deboli devono conquistarsi l'attenzione e il sostegno dell'opinione pubblica. La protesta è quindi uno strumento attraverso il quale i gruppi relativamente senza potere possono *creare* delle risorse di pressione sui decorsi pubblici, conquistandosi alleati [Lipsky 1965, 2]. Perché il loro messaggio possa giungere all'opinione pubblica, i rappresentanti di interessi emergenti devono utilizzare un filtro: i mezzi di comunicazione di massa. In funzione di ciò, essi cercheranno di aumentare il *potenziale di notiziabilità* delle loro azioni.

I media come canali della protesta

Attraverso un'azione irrituale, gli attori «senza potere» tenteranno di attrarre l'attenzione dei mezzi di comunicazione di massa [Della Porta e Diani 1997, cap. 7]: come si diceva con enfasi durante le proteste del movimento studentesco degli anni sessanta, la forza dei dimostranti è legata al fatto che *the whole world is watching* – tutto il mondo guarda. Il bisogno di contare sui media come *amplificatori* del proprio messaggio porta comunque i leader della protesta a difficili scelte strategiche. Come hanno mostrato ricerche accurate sul *coverage* della protesta [McCarthy, McPhail e Smith 1992], infatti, per ottenere la «copertura mediatica», le azioni di protesta devono essere violente, oppure coinvolgere molte persone, oppure essere particolarmente innovative sul piano simbolico. Dato inoltre che, oltre alla quantità di pubblicità, per chi usa la protesta è

anche importante poter influenzare il contenuto dei messaggi trasmessi dai media, ciò implica che «la conformità agli standard di notiziabilità nello stile politico, e la conoscenza dei pregiudizi e dei desideri degli individui che decidono il *media coverage* rappresenta una determinante cruciale della efficacia della leadership» [Lipsky 1965, 170]. In questo senso, se i media rappresentano in effetti un canale dove presentare nuove idee e interessi, dall'altra parte gli attori che vogliono avere accesso ad essi devono *adattarsi* al loro modo di funzionare.

Più in generale, è stato osservato che i media possono svolgere un **ruolo di advocacy** – di patrocinio, cioè, degli interessi più deboli, o addirittura dell'interesse collettivo. Informando i cittadini, i media possono essere strumento di un *controllo dal basso* sulle attività dei governanti. Diverse ricerche hanno indicato, infatti, che alcuni mezzi di comunicazione di massa si allontanano dal modello *horse race* – evitando cioè di seguire le campagne elettorali come fossero corse di cavalli – riducendo lo spazio dedicato ai temi elettorali e aumentando invece quello dedicato alle politiche pubbliche, «con un impatto significativo sui processi di aggregazione degli interessi e di partecipazione alla vita politica della comunità» [Amoretti 1997, 146].

- Alla funzione di difesa del bene pubblico e strumento di democrazia si ispira, ad esempio, la **scuola del public journalist movement** che, sorta negli anni novanta negli Stati Uniti, ha sviluppato una serie di esperimenti di partecipazione democratica alla produzione e distribuzione delle informazioni.

6. Comunicazione politica e nuove tecnologie

La terza era della comunicazione politica

Lo sviluppo tecnologico sembra permettere oggi un maggiore **pluralismo** nelle fonti di informazione – tanto da far parlare di una «terza era della comunicazione politica» [Blumer e Kavanagh 1999]. Se la televisione, richiedendo forti investimenti, ha aumentato il grado di monopolio delle comunicazioni di massa, i nuovissimi mezzi di comunicazione telematica potrebbero avere effetti di riequilibrio. Le nuove tecnologie via cavo riducono i costi, aumentando contemporaneamente le frequenze, permettendo lo sviluppo di canali tematici e offerte orientate a piccole nicchie di utenti. La «rivoluzione digitale» permette poi l'integrazione dei vari servizi di comunicazione (radio, televisione, telefono, informatica, ecc.) su reti a banda larga. L'emergere, a partire dalla fine degli anni ottanta, di una nuova generazione di satelliti di grande potenza e flessibilità d'uso ha infine aiutato l'estendersi della comunicazione su scala globale. Si sviluppano sistemi di trasmissione bidirezionali interattivi, che fanno parlare di «nuova Babele elettronica» [Olivi e Somalvico 1997]. I nuovi media dell'età contemporanea aumenterebbero dunque la capacità dei cittadini di intervenire direttamente nel dibattito politico, anche se l'utilizzazione della «piazza virtuale» dà potere a quell'élite che è capace di utilizzare i nuovi strumenti della comunicazione. La presenza di mezzi autogestiti, come i siti in Internet, potrebbe addirittura ridurre la funzione di filtro dei giornalisti. Infatti, si è parlato di una «cyberdemocrazia», costruita attorno al World Wide Web, in parte anche stimolata dalle amministrazioni pubbliche, alla ricerca di canali di comunicazione diretta con i cittadini (cfr. cap. 15).

Internet e democrazia

Come altre tecnologie legate alla comunicazione, Internet influenza il comportamento di singoli e organizzazioni, intervenendo soprattutto sulle modalità di interazione individuali e collettive. Più ancora che da altri strumenti di comunicazione – stampa, posta, telegrafo, radio, televisione, fax, ecc. – sembra che da Internet ci si aspettino trasformazioni così rilevanti da richiedere nuovi concetti. Nel solo campo delle interazioni fra cittadini e stato, sono stati introdotti termini quali *e-partecipation* (cioè la formulazione di opinioni politiche on line), *e-governance* (cioè la messa on line di una serie di possibilità di accesso a informazioni e servizi pubblici), *e-voting* ed *e-referendum* (cioè possibilità di partecipare ad elezioni on line). Sarebbero queste tutte specificazioni di una più generale trasformazione che l'elettronica porterebbe nella concezione della democrazia: fino a promuovere una **e-democracy**, definita come *crescita delle opportunità di partecipazione politica dei cittadini per effetto di Internet* [Rose 2005].

In effetti, l'attenzione al rapporto tra Internet e democrazia è cresciuta insieme al rapido diffondersi delle relative tecnologie: dai 40 computer dei centri di ricerca americani collegati tra loro nel 1972 ai circa 93 milioni di *hosts* del 2000, a cui si possono collegare 407 milioni di persone e a quasi la metà dei cittadini europei classificati come utenti di Internet nel 2005 (secondo l'Internet World Stats). Se il campo della ricerca su Internet è stato definito come in rapidissima espansione, ancora oggi tuttavia «il dibattito sulla *e-democracy* è percepito come dominio di tecno-maniaci e sognatori utopisti» [Zittel 2003, 2].

Come per altre tecnologie, le opinioni su vantaggi e svantaggi delle recenti innovazioni sono state a lungo polarizzate tra apocalittici e integrati, o almeno tra scettici ed entusiasti. Il potenziale di Internet nel migliorare la qualità della democrazia è stato discusso insieme alle sue concrete applicazioni. Da questo punto di vista, anzi, il dibattito su Internet si è intrecciato a quello sulle diverse qualità della democrazia (rappresentativa, partecipativa, deliberativa, ecc.).

Internet e democrazia rappresentativa

- Per quanto riguarda la *democrazia rappresentativa*, è stato sostenuto che l'uso di nuove tecnologie digitali può migliorare la comunicazione tra cittadini ed eletti. I siti di amministratori e politici contribuirebbero ad informare meglio gli elettori, e allo stesso tempo a fornire maggiore *feedback* agli eletti. Decentralizzado la comunicazione, Internet dovrebbe rendere le autorità più accessibili da parte dei cittadini. Ancora dal punto di vista dell'input nel sistema politico, l'*e-voting* potrebbe aumentare la partecipazione elettorale [Trechsel e Mendez 2005]. Per quanto riguarda le politiche pubbliche, Internet dovrebbe accrescere la trasparenza delle istituzioni democratiche, favorendo inoltre la collaborazione tra diverse agenzie pubbliche [Fountain 2001]. Aumentando la capacità dei cittadini di scegliere tra diversi produttori di servizi, la *e-governance* ridurrebbe la discrezionalità dei funzionari pubblici, garantendo maggiore trasparenza

[Zuurmond 2005]. Allo stesso tempo, l'efficacia del servizio pubblico sarebbe migliorata da una maggiore flessibilità nell'accesso (tendenzialmente, 24 ore su 24) e opportunità di ascolto dei cittadini-utenti [Hoff, Horrocks e Tops 2000].

Gli studi sulla *e-governance* hanno messo comunque in luce anche i limiti di implementazione della comunicazione istituzionale via Internet. Per quanto riguarda il voto elettronico, alle incertezze sul rispetto della sua segretezza si sommano i dubbi sugli effetti di «deritualizzazione» del voto a casa o perfino al supermercato, oltre che sulla crescita selettiva delle opportunità di partecipare per i più abbienti o istruiti [Kersting e Baldersheim 1998; Oates e Gibson 2006, 5]. Soprattutto, è stato sottolineato che le nuove tecnologie continuano ad essere usate in modo unidirezionale, considerando l'utente come soggetto passivo. Sia i parlamentari che gli amministratori tenderebbero inoltre ad adottare Internet, ma senza modificare il modello di comunicazione utilizzato. Se Internet crea opportunità per una comunicazione politica interattiva, la capacità di sfruttarla da parte dei politici è limitata non solo dalla disponibilità di risorse economiche, ma anche e soprattutto dagli abiti culturali prevalenti [Zittel 2003, 3].

Internet e democrazia partecipativa

- Per quanto riguarda la *partecipazione*, diversamente dalla televisione e dagli altri mezzi di comunicazione ad alto costo, Internet è stata presentata come una tecnologia capace di garantire un ampliamento non solo degli utenti, ma anche e soprattutto dei produttori di informazioni. Essendo orizzontale, bidirezionale e interattiva, la comunicazione via Internet dovrebbe ridurre le gerarchie, accrescendo la partecipazione dal basso [Bentivegna 1999; Warkentin 2001]. Le capacità di esprimersi risulterebbero enormemente aumentate da un accesso diretto alla distribuzione e alla produzione di informazioni. Internet sarebbe un *medium* capace di ridurre le diseguaglianze politiche a diversi livelli: accrescendo i canali di informazione disponibili per i cittadini, e facilitando così soprattutto la partecipazione di chi normalmente non ha voce [Ayres 1999; Myers 2001].

Questo effetto di riduzione delle diseguaglianze è stato comunque messo in discussione da chi ritiene che, come altre tecnologie, anche Internet favorisca chi è più ricco di risorse individuali e collettive [Margolis e Resnick 2000]. In questo quadro, la ricerca sul divario digitale (il *digital divide*) ha sottolineato come la diseguaglianza nell'accesso ad Internet interagisca con altre forme di diseguaglianza. Per quanto riguarda l'analisi cross-nazionale, i tassi di accesso ad Internet sono infatti correlati con indicatori di risorse quali ricchezza materiale (ad esempio, prodotto interno lordo) e tecnologie di comunicazione (diffusione di telefoni e personal computer), oltre che con alcune caratteristiche della pubblica amministrazione [Rose 2005]. A livello individuale, il *digital divide* (cioè le diseguaglianze sociali nell'accesso alle nuove tecnologie) è stato collegato a specifiche caratteristiche sociodemografiche: l'utente di Internet è più probabilmente maschio, giovane, benestante e con alti livelli di istruzione [Norris 2001]. Inoltre, normalmente è più capace di utilizzare Internet chi è già interessato alla politica e politicamente attivo [*ibidem*].

Internet e democrazia deliberativa

- Una terza dimensione di democrazia spesso discussa in relazione ad Internet è quella *deliberativa*, per la quale particolare importanza ha

la qualità della comunicazione [Wilhelm 2000]. Da questo punto di vista, Internet ha certamente aumentato non solo la quantità di informazioni disponibili, ma anche il pluralismo delle fonti e dei contenuti. La facilità di contatti fra individui e gruppi diversi è stata anche considerata come precondizione per comprensione e riconoscimento reciproci. Alcune ricerche hanno confermato che gli utenti di Internet hanno relazioni sociali più ricche [Della Porta e Mosca 2005 per una rassegna], ipotizzando che questo promuova lo sviluppo di identità aperte e tolleranti. Disseminando informazioni alternative e creando nuovi spazi aperti di discussione, Internet è stato visto come strumento per la costruzione di una nuova sfera pubblica, aprendo opportunità di comunicazione pubblica a media attivisti che mirano a criticare, creare, ridefinire forme e contenuti mediatici [Klinenberg 2005].

Anche qui, comunque, opinioni più scettiche sono emerse sulla qualità (e affidabilità) delle informazioni disponibili sul web, oltre che sulla capacità di Internet di facilitare una comunicazione che superi le barriere sociali e ideologiche [Sunstein 2003]. Se è sicuramente cresciuta la quantità di informazioni disponibili, l'abilità nel cercarle è disegualmente distribuita. Per quanto riguarda la qualità della comunicazione, forme di deliberazione on e off line non sembrano differire molto l'una dall'altra [Della Porta e Mosca 2006]. È stata anche osservata una sorta di «balcanizzazione» nella comunicazione virtuale, con una tendenza degli utenti del web a entrare in contatto solo all'interno di gruppi ideologicamente omogenei [Sunstein 2003]: la società dell'informazione apparirebbe come caratterizzata da «sfere pubbliche parziali» culturalmente omogenee e limitate ad un'élite di alfabetizzati.

Il dibattito sugli effetti di Internet in termini di democrazia è anche legato alla riflessione sullo sviluppo della *e-democracy*. Da questo punto di vista, al determinismo tecnologico spesso sotteso all'entusiasmo per le nuove tecnologie, sono seguite analisi che hanno sottolineato i filtri sociali, culturali e politici che intervengono a determinare l'uso della tecnologia. Internet offre, infatti, varie possibilità tecnologiche, lasciando quindi aperte opzioni diverse. L'utilizzazione delle tecnologie è infatti filtrata attraverso la concezione della politica dei diversi attori [Zittel 2003; Della Porta e Mosca 2006]: la tecnologia «oggettiva» ha poco a che vedere con quella messa in pratica [Fountain 2001]. È stato a questo proposito sottolineato il ruolo della politica nello stimolare l'alfabetizzazione telematica e nel disegnare istituzioni che favoriscano la *e-democracy*, cioè aiutino ad indirizzare la tecnologia al raggiungimento di fini democratici [Wright 2005; Della Porta e Mosca 2005]. Se Internet ha bisogno di una regolamentazione democratica, la sua diffusione ha invece coinciso con una fase di deregolamentazione e commercializzazione della comunicazione, con la trasformazione dei cittadini in utenti.

Mentre aperto è il dibattito sulla capacità delle reti telematiche virtuali di consolidare reali rapporti di solidarietà, rafforzando l'interesse per la comunità, non vi è dubbio che le nuove tecnologie hanno reso disponibili ad un numero crescente di persone informazioni sulla politica un tempo riservate agli addetti ai lavori, aumentando inoltre i *canali di partecipazio-*

ne. Se i pessimisti temono che la partecipazione virtuale possa sostituire la partecipazione reale, le prime ricerche sembrano indicare che i nuovi media – Internet, innanzi tutto – hanno ridotto i costi della comunicazione, permettendo lo sviluppo di mobilitazioni «globali».

7. Gli attori e le regole della comunicazione politica

Sebbene la ricerca non sia molto avanzata in questo campo, è evidente che l'evolversi delle diverse interpretazioni – ottimiste o pessimiste – sul ruolo dei media dipende da una serie di condizioni, variabili da paese a paese, che intervengono sulla formazione dell'opinione pubblica. Scrive Sartori che «le opinioni non sono innate e non zampillano dal nulla; sono il frutto di processi di formazione» [1990, 139]. Alcuni studiosi hanno cercato di individuare i *principali attori* e le *principali condizioni* che influenzano le caratteristiche della *comunicazione politica*, cioè della comunicazione su temi politici da parte di diversi attori.

7.1. Il modello a cascata

L'approccio «cibernetico» alla politica

Uno dei tentativi più sistematici di individuare i diversi attori che intervengono nel processo di comunicazione è quello di Karl Deutsch. Fondatore di un **approccio «cibernetico»** alla politica – orientato cioè allo studio dei flussi di comunicazione dentro un sistema – Deutsch [1964] ha guardato alla comunicazione politica come trasmissione di messaggi, che permette l'elaborazione di decisioni politiche. Le informazioni entrano nel sistema attraverso una serie di dispositivi riceventi, sorta di antenne o decodificatori che operano una selezione e interpretazione delle immissioni provenienti dall'esterno, a partire da una serie di codici a loro propri. Sulla base di queste informazioni, il centro decisionale farà le sue scelte, che saranno poi comunicate all'esterno, e dall'esterno riceverà reazioni ad esse.

▶ La formazione dell'opinione pubblica segue un **«modello a cascata»**, analizzato da Deutsch [1968] in relazione al caso specifico della politica internazionale. La comunicazione politica si sviluppa in cinque diverse «vasche», collocate a diversi livelli della cascata:

- Primo livello: **élite sociali ed economiche**, spesso collegate tra loro da densi reticoli sociali e canali di comunicazione;
- Secondo livello: **élite politiche e di governo**, anch'esse caratterizzate da un buon livello di comunicazione interna;
- Terzo livello: **istituzioni delle comunicazioni di massa**, con strette interazioni reciproche;
- Quarto livello: **leader d'opinione locale**, che costituiscono quella parte della popolazione che presta attenzione ai mass media, filtrando le notizie a chi sta ad essa vicino;
- Quinto livello: il **pubblico di massa**, che ha un'influenza potenziale soprattutto in quanto composto da elettori.

Idee e informazioni scendono, come attraverso una cascata, da una vasca all'altra, e in ogni vasca si rimescolano, prima di scorrere al livello più basso. In ognuno di questi livelli vi è un *conflitto di opinioni*, che «muove le acque»: voci molteplici vengono espresse in varie istituzioni con una interazione orizzontale tra i sostenitori delle diverse posizioni. Se il processo avviene prevalentemente dall'alto verso il basso, alcune idee possono comunque anche seguire il percorso inverso – e il livello inferiore ha sempre anche *effetti di retroazione* sul livello superiore. I vari livelli hanno dinamiche di comunicazione in parte autonome e in parte interagenti rispetto agli altri. Se l'élite economico-sociale ha anche canali di accesso diretto all'élite politica, entrambe hanno però bisogno dei mezzi di comunicazione di massa per mandare messaggi ai membri del quarto e quinto livello. I leader di opinione locale – costituiti dalla parte della popolazione informata e interessata alla politica – hanno un'importante funzione di filtro delle idee che arrivano dall'alto. Lentezze e ritardi in questo processo di comunicazione producono inefficienza.

7.2. Media, pubblico, politica

Limiti del modello a cascata

È stato osservato comunque che il modello a cascata – costruito per descrivere il processo di comunicazione nel campo delle relazioni internazionali – enfatizza troppo la *dimensione gerarchica della comunicazione*. In realtà, molte idee ribollono dal basso verso l'alto; o, ancora, le «vasche» poste ai livelli inferiori della cascata non recepiscono per intero il flusso di comunicazione proveniente dall'alto, ma lo adattano, distorcono e filtrano.

Alla domanda **«chi fa l'opinione pubblica?»** si può dunque rispondere, con Sartori [1990, 143], «tutti e nessuno. Beninteso, "tutti" non sono proprio tutti: sono però molti, e molti in luoghi e modi diversi. Del pari, "nessuno" non è proprio nessuno ma, nell'aggregato, nessuno in particolare o, se si vuole, qualcuno che è sempre diverso». Il processo di costruzione dell'agenda è infatti competitivo, influenzato da diversi attori istituzionali e non [Marini 2006].

Il livello di manipolazione reciproca tra media e politici, così come il grado in cui l'opinione pubblica è effettivamente indipendente, mutano da paese a paese.

Media e politica: una manipolazione reciproca

▶ Numerose *variabili* sono state citate come capaci di influenzare queste caratteristiche: tra di esse, **la regolamentazione statale dei media, la concezione professionale prevalente fra i giornalisti, la cultura politica, gli stadi del processo decisionale.**

- In primo luogo, i paesi democratici hanno introdotto **leggi di regolamentazione** dell'utilizzazione dei mass media da parte dei politici. Assolvendo la comunicazione una funzione pubblica, inevitabile appare una regolamentazione orientata a far sì che, al pari degli altri servizi pubblici, anche i mezzi di comunicazione garantiscano imparzialità ed efficienza. In generale, tutte le democrazie tendono a proteggersi dalla distorsione introdotta dai media, regolamentando la comunicazione po-

litica, soprattutto in periodi elettorali, limitando la concentrazione delle testate giornalistiche e televisive, e introducendo vincoli di incompatibilità tra il possesso di mezzi di comunicazione di massa e l'occupazione di cariche pubbliche. Come si sa, in Italia il tema dell'*influenza dei media sulla campagna elettorale* è divenuto particolarmente scottante a partire dal 1994, con la fondazione di Forza Italia, partito guidato da un imprenditore particolarmente potente nel mondo delle telecomunicazioni. Studi condotti sulle elezioni del 1994 e su quelle del 1996 hanno indicato una certa influenza della televisione sul comportamento di voto, con un effetto soprattutto sugli elettori meno interessati alla politica [Ricolfi 1994; Pisati 2000]. Se tutte le democrazie regolamentano la comunicazione, la continua tensione fra il *principio di libertà* e quello di *responsabilità* portano comunque a frequenti disaccordi sui modi e i fini di questa regolamentazione [McQuail 1992].

La cultura professionale dei giornalisti

- Diversa può essere inoltre la **cultura professionale** prevalente fra i giornalisti: essa può essere orientata da una concezione del proprio mestiere come difesa della verità e della libertà, come strumento di difesa di interessi di parte, o come professione orientata al profitto. L'interazione tra élite politica e giornalistica può manifestarsi in vari gradi di affinità politica e socioculturale, facilitati da frequentazioni dirette o ostacolati da reciproca ostilità. Il grado di partiticità dell'informazione varia dal massimo di controllo da parte dei partiti sugli organi di stampa e sulla televisione, al minimo, quando i giornalisti difendono la propria neutralità rifiutando ogni allineamento, anche sporadico, con i partiti. La credibilità dei media incide, poi, sulla loro influenza sui cittadini.
- La comunicazione politica muta, più in generale, in relazione alla **cultura politica** dei vari attori, e quindi alle ipotizzate preferenze del pubblico e dei *decision makers*. Mentre in alcuni casi può prevalere un *discorso ideologico*, in altri si preferisce un *discorso pragmatico*; in alcuni casi si cerca di legittimarsi mostrando conoscenze tecniche, in altre di attrarre l'attenzione attraverso forme di spettacolarizzazione. I *vari linguaggi* possono comunque entrare in contrasto l'uno con l'altro: ad esempio, un'organizzazione politica può adoperare un linguaggio fortemente antagonista per rafforzare la solidarietà fra i suoi membri, ma ciò rischia di alienarle le simpatie di un pubblico più vasto.

Agenda setting e *agenda building*

- L'influenza dei media cambia anche in relazione a diversi temi nelle diverse **fasi** di una decisione pubblica. In generale, ad essi è stata riconosciuta una importante funzione di **agenda setting**, cioè di influenza sulle percezioni del pubblico sul livello di importanza dei diversi temi. Più deboli essi sembrano invece nella funzione di **agenda building**, cioè di indirizzo dell'azione dei decisori pubblici e di formazione delle opinioni sui vari temi. I media sembrano cioè più efficaci nel condizionare i cittadini su *cosa pensare*, piuttosto che su *come pensare*. Si è osservato, inoltre, che alcune tematiche si prestano meglio di altre alla comunicazione attraverso i media [Wolf 1990, 143-176].

Media e pubblico: una interazione complessa

▶ Occorre dunque guardare all'*interazione tra media e pubblico*, più che agli effetti unilaterali dei primi sul secondo. Se i media riescono su molti temi a strutturare l'opinione pubblica, il pubblico influenza i media, chiedendogli precisi prodotti. Numerose ricerche hanno infatti ribadito la forte capacità di selezione del pubblico rispetto ad attenzione alle notizie, loro percezione, memorizzazione del messaggio e reazioni ad esso [DeFleur e Ball-Rokeach 1989]. Se la dominanza di grandi agglomerati transnazionali della comunicazione, che distribuiscono le loro merci a livello globale, ha fatto parlare di un imperialismo culturale, studi antropologici hanno indicato che lo stesso prodotto – ad esempio, un programma televisivo – viene recepito in modo diverso da gruppi diversi. Il *contenuto simbolico del messaggio viene infatti negoziato da chi lo riceve*: «Il processo di ricezione non consiste in una trasmissione unidirezionale di senso, ma piuttosto in un incontro creativo tra, da un lato, una forma simbolica strutturata e complessa e, dall'altro, individui che appartengono a gruppi precisi, e che nella loro attività di interpretazione applicano particolari risorse» [Thompson 1995; trad. it. 1998, 243].

Pluralismo polarizzato: il sistema della comunicazione in Italia

In una ricerca empirica comparata sui sistemi di comunicazione nelle democrazie occidentali, l'Italia è considerata come appartenente ad un modello di **pluralismo polarizzato**, caratterizzato da *integrazione dei media nella politica di partito, storica debolezza dei media commerciali*, e *forte ruolo dello stato* [Hallin e Mancini 2004, 11]. Il ritardo nella conquista della libertà di stampa e nello sviluppo dell'industria commerciale dei media (soprattutto della carta stampata) si è riflesso in una stampa economicamente marginale e dipendente dallo stato, dai partiti politici, dalla Chiesa o da potenti finanziatori privati, scoraggiando così lo sviluppo dei media come istituzioni autonome [*ibidem*, 67, 80]. Sebbene una vera stampa di partito sia quasi completamente scomparsa, i quotidiani continuano a rappresentare distinti orientamenti politici e questo trova una corrispondenza negli atteggiamenti politici dei loro lettori (come dimostrano alcuni dati sulla differente affiliazione politica dei lettori dei diversi giornali italiani) [cfr. Sani 2001].

Il giornalismo italiano è stato infatti connotato da un basso livello di professionalizzazione (misurata in base a criteri di autonomia, norme professionali distinte, etica di servizio pubblico) e da scarsa diffusione di un senso di specifica identità professionale [Hallin e Mancini 2004, 35-37]. Per quanto riguarda la cultura dei media, si può dire che l'Italia è un paese caratterizzato da una stampa d'élite, con una bassa diffusione di massa dei giornali e una corrispondente centralità della televisione – che dunque, in assenza di una vera e propria stampa popolare come quella rappresentata dai tabloid o dai giornali popolari sensazionalisti di altri paesi europei, assume un'importanza particolarmente significativa per la formazione dell'opinione pubblica. Quanto a diffusione dei quotidiani infatti l'Italia, con le sue 121 copie ogni mille abitanti, si colloca agli ultimi posti fra i paesi dell'Europa occidentale [World Association of Newspapers 2001 cit. *ibidem*, 24]. Come in altri paesi dell'Europa meridionale, infatti, i quotidiani in Italia si rivolgono per lo più a piccole élite, generalmente urbane, ben educate e politicamente attive. In genere, «sofisticati e politicizzati nel contenuto», essi sono più coinvolti «in un processo orizzontale di dibattito e di negoziazione fra le fazioni elitarie» che «parte di un processo verticale di comunicazione fra élite e cittadini» [Hallin e Mancini 2004, 25].

In un contesto come quello italiano, la commercializzazione non sembra accompagnarsi né ad una depoliticizzazione dei media né all'affermarsi di forme di professionalizzazione e di giornalismo «neutrale», sul modello di quello statunitense. Deregolamentazione e commercializzazione hanno prodotto sensazionalismo, ma non neutralità [*ibidem*, 253, 257]. Quanto a stile, il giornalismo orientato alla valutazione e al commento è sopravvissuto anche all'interno del nuovo scenario di mercato, «tanto più poi è aumentata la partigianeria dell'intero sistema dei mass media con l'ingresso sulla scena politica di Berlusconi» [*ibidem*, 91].

Per approfondire

Amoretti, F., *La comunicazione politica. Una introduzione*, Roma, Carocci, 1997.

Barisione, M., *L'immagine del leader. Quanto conta per gli elettori?*, Bologna, Il Mulino, 2007.

Blumer, J.G. e D. Kavanagh, *The third age of political communication: Influences and features*, in «Political Communication», XVI, 1999, pp. 209-230.

Bowler, S. e D. Farrell (a cura di), *Electoral Strategies and Political Marketing*, New York, St. Martin's, 1992.

DeFleur, M.L. e S.J. Ball-Rokeach, *Teoria delle comunicazioni di massa*, Bologna, Il Mulino, 1995.

Edelman, M., *Gli usi simbolici della politica*, Napoli, Guida, 1987.

Gamson, W.A., *Talking Politics*, New York, Cambridge University Press, 1992.

Habermas, J., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari-Roma, Laterza, 1988.

Hallin, D.C. e P. Mancini, *Modelli di giornalismo: mass media e politica nelle democrazie occidentali*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

Manin, B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1995.

Marini, R., *Mass media e discussione pubblica*, Bari-Roma, Laterza, 2006.

Mazzoleni, G., *La comunicazione politica*, Bologna, Il Mulino, 1998.

Norris, P., *Digital Divide? Civic Engagment, Information Poverty and the Internet*, New York, Cambridge University Press, 2001.

Sartori, G., *Homo videns*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

Swanson, D.L. e P. Mancini (a cura di), *Politics, Media and Modern Democracies. An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and their Consequences*, London, Praeger, 1996.

Thompson, J.B., *Mezzi di comunicazione e modernità*, Bologna, Il Mulino, 1998.

Domande

- Come si definisce la comunicazione politica?
- Qual è il ruolo dell'opinione pubblica in democrazia?
- Che cosa distingue, nell'analisi di Manin, «democrazia del pubblico» rispetto a «democrazia parlamentare» e «democrazia dei partiti»?
- Che cosa si intende con «sfera pubblica borghese»?
- Quali sono i principali approcci allo studio del rapporto tra media e comportamento politico?
- Qual è il contributo della scuola di Columbia all'analisi della comunicazione politica?

- Che cosa si intende con professionalizzazione della campagna elettorale?
- Che cosa si intende con «voto di appartenenza» e con «voto di opinione»?
- Quali sono i possibili effetti negativi dell'uso dei simboli nella politica?
- Quali sono gli effetti della commercializzazione della sfera pubblica sulla comunicazione politica?
- Che cosa si intende con «videocrazia»?
- Che cosa si intende dire quando si afferma che i media in democrazia dovrebbero avere un ruolo di *advocacy?*
- Quali sono i presunti effetti delle nuove tecnologie sulla democrazia?
- Quali sono gli attori della comunicazione politica nel «modello a cascata» di Karl Deutsch?
- Quali variabili influenzano il rapporto tra media, politici e pubblico?
- Quali sono le caratteristiche del sistema dei media in Italia?

Elezioni e sistemi elettorali

Capitolo 11

Nella vita dei paesi democratici le elezioni sono senza dubbio uno dei momenti di maggiore effervescenza e visibilità del processo politico. In occasione di esse gran parte delle attività politiche normali sono sospese o ridotte; ne vengono invece intraprese di nuove e l'attenzione dei media e del pubblico si accentua molto significativamente. Dopo di esse si apre poi una fase che è spesso di cambiamento negli assetti delle istituzioni politiche centrali. Le elezioni inoltre sono l'occasione nella quale avviene il più largo *coinvolgimento attivo* della popolazione: è difficile trovare un'altra attività politica alla quale prenda parte una percentuale tanto elevata della popolazione adulta (con livelli in genere superiori, a volte anche di molto, al 50%). Per una buona parte dei cittadini il voto è in definitiva l'unico atto politico di qualche significato.

1. Che cosa sono le elezioni?

1.1. Le elezioni come strumento di selezione dei detentori di cariche

Elezioni democratiche come meccanismo di scelta

► Che cosa sono dunque le elezioni? La prima e più semplice risposta è che sono **un meccanismo per scegliere i componenti di organi monocratici o collegiali**. In quanto tali fanno parte di una variegata famiglia di *sistemi di investitura*. La scelta di chi deve occupare posizioni di rappresentanza e di governo ai diversi livelli del sistema politico (dalla carica di membro dell'assemblea rappresentativa nazionale a quella di capo dell'esecutivo e dello stato, da quella di governatore di uno stato federato a quella di sindaco o consigliere di un piccolo comune periferico, per non parlare di un'enorme varietà di altre cariche) è stata storicamente realizzata attraverso una *pluralità di metodi*.

Oltre alle elezioni possiamo ricordare: la *trasmissione per eredità*, la *cooptazione*, l'*acquisto attraverso un pagamento in denaro* (come è avvenuto per lungo tempo nell'*ancien régime*), la *nomina*, il *sorteggio*, la *conquista con la forza*, la *selezione su base di merito*.

Metodi alternativi alle elezioni

• Questi metodi possono essere raggruppati in *tre categorie*: 1) quelli nei quali il ruolo dominante è di colui o coloro che otterranno la carica (acquisto venale o con la forza); 2) quelli nei quali un agente impersonale decide (il caso nel sorteggio o la morte di colui che è in carica e il legame familiare nella trasmissione ereditaria); 3) quelli nei quali soggetti diversi da coloro che sono scelti operano la scelta (nomina, cooptazione, elezione, selezione meritocratica).

Se la *cooptazione* è la scelta operata da qualcuno che fa già parte dell'organismo al quale apparterrà il selezionato (come avviene nelle accademie e nell'università) [Loewenstein 1973], ciò che distingue l'elezione dalla nomina è essenzialmente l'ampiezza maggiore dell'organo che opera la scelta. Pertanto si parla di *nomina* quando un capo dello stato sceglie un capo del governo, o anche quando un governo sceglie i titolari di qualche carica (ad esempio, i capi di stato maggiore) ma di *elezione* quando il parlamento sceglie il capo dello stato o i membri di una Corte costituzionale (ma il capo dello stato li nomina!) e quando i cittadini scelgono i parlamentari. Si può discutere sull'esistenza di altri caratteri distintivi (la posizione più elevata di chi nomina rispetto a chi è nominato) ma questi appaiono meno incontrovertibili. L'ampiezza del corpo elettorale e la complessità che ne deriva nell'espressione e nella rilevazione della scelta operata da esso fanno sì che per le elezioni siano in genere previste, molto più che per le nomine, regolamentazioni dettagliate di tutte le fasi del processo. Questo vale soprattutto per le elezioni popolari di assemblee parlamentari e di capi dell'esecutivo nelle quali possono essere coinvolti milioni di individui, la stragrande maggioranza dei quali si accosta solo saltuariamente alla politica.

Elementi comuni

La distinzione tra i metodi di selezione dei titolari delle cariche non è tuttavia sempre così netta nella pratica. In particolare tra elezioni e nomina le somiglianze possono essere molto elevate; ma ci possono essere elementi comuni anche con altri metodi. Nella maggior parte delle elezioni c'è qualche elemento di cooptazione: i nuovi candidati sono, in buona misura, selezionati e presentati all'elettorato dal ceto politico già in carica del quale entreranno a far parte. Se poi l'elettorato è poco mobile e molto fedele al partito che seleziona i candidati l'elemento cooptativo finisce per assumere un rilievo notevole: l'elezione non fa che ratificare il processo di selezione già avvenuto. Quanto alla trasmissione ereditaria, che è in sé metodo diversissimo dalle elezioni, sappiamo che in alcuni casi i voti possono essere «ereditati» per via familiare, come testimoniano i numerosi casi di figli o parenti di vario genere che subentrano nei collegi elettorali di congiunti. E in qualche misura i voti, e di conseguenza la carica che ne deriva, possono essere acquistati con elargizioni di denaro o benefici materiali agli elettori. Infine, quando forme di intimidazione di diversa natura entrano nel gioco elettorale sino a determinarlo, le elezioni si avvicinano alla conquista. Qui naturalmente siamo fuori del contesto democratico.

▶ Le elezioni che si svolgono nell'ambito democratico non sono però soltanto uno strumento di selezione dei titolari di cariche. Esse assumono anche altri importanti significati. **Le elezioni (in specie per i parlamenti, ma non solo) sono gli strumenti principali della rappresentanza e del controllo popolare sui governanti.** Attraverso le elezioni gli eletti diventano i rappresentanti degli elettori con tutto quello che questo può significare (cfr. cap. 12). Per effetto della reiterazione regolare delle elezioni, e dunque grazie alla possibilità, che gli elettori acquistano, di «premiare» e «punire» con la rielezione o la non rielezione gli eletti, i governanti vengono sottoposti direttamente o indirettamente al controllo del *demos*.

Elezioni democratiche come strumento di rappresentanza e di controllo

▶ **Le elezioni sono infine uno dei principali strumenti di ritualizzazione e «addomesticamento» del conflitto politico.** Attraverso di esse il conflitto e la competizione per il potere vengono canalizzati secondo modalità prestabilite e ricorrenti, e con esiti relativamente prevedibili e soprattutto reversibili, attenuandone quindi le asperità.

Elezioni democratiche come canalizzazione del conflitto politico

1.2. Elezioni democratiche e non democratiche

Oggi in tutte le democrazie esiste una molteplicità di elezioni: una grande varietà di cariche pubbliche ai più diversi livelli possono essere assegnate attraverso questo strumento. Tra tutte queste, però, hanno un posto particolare le *elezioni dei parlamenti nazionali*. Sono queste, chiamate anche **«elezioni politiche»** per distinguerle dalle altre, le elezioni per eccellenza. È, principalmente, per queste elezioni e intorno al modo di organizzarle che sono state combattute le grandi battaglie politiche che hanno portato alle istituzioni democratiche che conosciamo. Le elezioni parlamentari sono oggi, generalmente, il momento centrale della vita politica nazionale. In fatto di importanza sono, nel caso dei regimi presidenziali e semi-presidenziali, affiancate da quelle dei capi dello stato che sono anche capi dell'esecutivo.

Elezioni di parlamenti nazionali

Se le elezioni sono un aspetto caratteristico dei regimi democratici dell'epoca contemporanea, occorre però sottolineare che anche molti regimi non democratici fanno ricorso ad elezioni per alcuni dei loro organi politici centrali. Questo fatto, che a prima vista può sorprendere, è tipico dell'ultimo secolo, mentre in passato i regimi non democratici facevano completamente a meno di elezioni.

▶ Per capire meglio in che cosa si differenzino queste elezioni e quali siano le loro funzioni, conviene partire dai *caratteri fondamentali delle elezioni democratiche* riassumibili nei tre concetti di **competizione**, **libertà** e **rilevanza politica**.

Caratteri delle elezioni democratiche

• Con il concetto di **competizione** ci si riferisce al fatto che l'offerta politica (candidati e/o liste), presentata agli elettori, ha *carattere plurale* e c'è una genuina concorrenza per ottenere il successo. Insomma ci sono molti candidati, ognuno aspira a vincere e non ci sono accordi occulti per favorire la vittoria degli uni a scapito degli altri.

• Con il concetto di **libertà** ci si riferisce al fatto che gli elettori sono in condizione di operare la loro scelta al riparo da minacce e con un sufficiente grado di informazione sulle alternative; inoltre che ai partiti e candidati in lizza non viene impedito di svolgere la propria campagna e sono garantite sufficienti possibilità di comunicare con gli elettori.

• Infine, con il concetto di **rilevanza** si evidenzia il fatto che i risultati delle elezioni hanno un peso significativo sui processi politici del paese e in particolare sulle attività di governo e di decisione.

Le elezioni democratiche, attraverso un processo evolutivo non sempre semplice (e a volte addirittura drammatico), si sono venute caratterizzando per il fatto di assicurare in maniera completa queste tre condizioni fondamentali.

Caratteri delle elezioni non democratiche

▶ *Ciò che caratterizza invece le elezioni dei paesi non democratici è che in tutto o in parte queste condizioni vengono meno.*

• La competizione viene annullata completamente attraverso il meccanismo della lista o del candidato unici (si vedano per esempio le elezioni italiane del 1929 e del 1934 sotto il fascismo, oppure le elezioni dell'Unione Sovietica, o quelle della Germania nazista nel 1933, 1934 e 1938), oppure depotenziata, consentendo una pluralità di liste, ma garantendo *a priori* la prevalenza di una di queste (per esempio grazie al numero ridotto di candidature presentate dalle altre, come avveniva nei paesi comunisti dell'Europa centro-orientale).

• Quanto alla libertà, questi regimi intervengono su quella dell'elettore limitando sia la scelta se votare o meno, sia i contenuti del voto. Questi risultati vengono ottenuti combinando vari strumenti di intimidazione psicologica e fisica ed eliminando le garanzie di segretezza del voto.

• Infine la rilevanza politica delle elezioni stesse è drasticamente limitata in conseguenza del depotenziamento delle istituzioni che esse servono ad eleggere. I parlamenti elettivi dei regimi non democratici sono ridotti ad istituzioni di facciata senza un vero peso sia quanto alla formazione dei governi, che al processo legislativo; di conseguenza anche le elezioni non avranno un'incidenza significativa.

Elezioni senza scelta

▶ *Le elezioni dei regimi non democratici si caratterizzano dunque essenzialmente come «elezioni senza scelta» e di facciata* [Hermet, Rose e Rouquié 1978]. L'elezione, perso il suo ruolo di scelta e di meccanismo di controllo sul potere, diventa essenzialmente *rito*, *strumento di irreggimentazione*, in definitiva *simulazione della sovranità popolare*.

2. La regolamentazione delle elezioni democratiche

Le elezioni democratiche sono tra i processi più intensamente regolamentati della vita politica. *Un complesso insieme di norme mira a regolarizzarne lo svolgimento, a salvaguardarne le funzioni e a consentire il conseguimento degli scopi ad esse assegnati.* Alcune di queste regole possono essere contenute nelle costituzioni, altre nella legislazione ordinaria e in una serie di norme di livello inferiore. Nel corso del tempo e dell'evoluzione dei sistemi democratici molti aspetti di questa regolamentazione sono cambiati. Variazioni di notevole rilevanza esistono inoltre da paese a paese [LeDuc, Niemi e Norris 1996, cap. 1]. Il fatto è che se le funzioni fondamentali delle elezioni democratiche non mutano di molto, i contesti specifici nei quali esse si svolgono e le esigenze particolari alle quali esse devono rispondere hanno portato e portano continuamente ad introdurre varianti nella loro regolamentazione.

• I principali aspetti del *processo elettorale* oggetto di regolamentazione sono:

Aspetti del processo elettorale

- i tempi e la convocazione delle elezioni;
- l'elettorato attivo;
- l'elettorato passivo e le candidature;
- la campagna elettorale;
- le modalità del voto;
- il sistema elettorale e la valutazione dei voti.

2.1. I tempi e la convocazione delle elezioni

Uno dei caratteri fondamentali delle elezioni democratiche, legato al fatto che le cariche alle quali esse si riferiscono hanno durata temporalmente limitata, è di essere **ricorrenti**. Da paese a paese e da carica a carica queste durate variano, ma si collocano prevalentemente entro un arco di tempo che va dai due ai sette anni. In molti casi, per lo più nei paesi a forma di governo parlamentare e semi-presidenziale, esiste anche la possibilità che il termine sia abbreviato in quanto l'organo elettivo può essere sciolto anticipatamente. L'Italia, l'Inghilterra e la Francia ne offrono esempi frequenti. Se l'anticipazione delle elezioni non è considerata contraddittoria rispetto alla logica democratica, un prolungamento è invece normalmente escluso in quanto significherebbe una riduzione del potere popolare di controllo.

Carattere ricorrente delle elezioni

• Il carattere ricorrente e relativamente frequente delle elezioni ha *conseguenze importanti* per gli attori che vi partecipano. Per quel che riguarda gli *elettori* consente un apprendimento delle procedure, favorisce una tendenziale continuità delle scelte e, in concomitanza con altri fattori (quali la continuità dell'offerta politica), permette di esprimere un giudizio retrospettivo sugli eletti. Per quel che riguarda invece i *candidati* la reiterazione, facendo sì che la competizione non abbia carattere ultimativo – chi perde sa che avrà presto un'occasione per rifarsi –, favorisce l'accettazione dei risultati e, creando uno stato di dipendenza costante nei confronti dell'elettorato, costituisce la premessa della **responsiveness**, cioè dell'attitudine dei governanti a rispondere alle domande degli elettori [Dahl 1971].

Se le elezioni hanno scadenza fissa la loro **convocazione** è un atto formale; al massimo lascia una qualche limitata discrezionalità circa il giorno. La questione è invece molto più rilevante politicamente quando le elezioni possono essere *anticipate*. Scioglimento del parlamento e indizione delle elezioni diventano allora decisioni di grande delicatezza per gli effetti che possono avere sulla competizione tra le forze politiche. L'anticipazione può infatti giocare a vantaggio di alcuni e a svantaggio di altri. Fa allora differenza che il potere sostanziale di decidere la convocazione delle elezioni sia riconosciuto ad un attore che è parte in causa nella

competizione politica, come il *governo* (è, per esempio, il caso inglese), o invece sia affidato ad una *autorità esterna alla competizione politica*, come il capo dello stato, e a processi di consultazione tra tutte le parti (è il caso italiano).

2.2. L'elettorato attivo

La questione di chi abbia diritto di partecipare alle elezioni è stato uno dei problemi più rilevanti e conflittuali del processo di democratizzazione. Se l'estensione del suffragio a tutti i cittadini adulti ha fondamentalmente risolto questo problema, alcuni aspetti, seppur più marginali, sono ancora oggi in discussione.

L'esperienza elettorale delle democrazie di più antica origine, cioè quelle occidentali, ha preso generalmente le mosse (tra la fine del XVIII e la prima metà del XIX secolo) da **situazioni di esclusione** di buona parte della popolazione dal diritto di voto. Il suffragio era prerogativa di una parte ristretta della popolazione: quella maschile e appartenente agli strati superiori della società. I criteri che individuavano questo ristretto gruppo erano, oltre al sesso, il censo (determinato per lo più sulla base della proprietà immobiliare e della capacità contributiva), l'occupazione di alcune posizioni di carattere pubblico e infine il livello di istruzione. Dal voto restavano dunque escluse le componenti più numerose della popolazione, cioè in primo luogo i contadini e poi gli operai, gli artigiani e i servitori. Inoltre erano escluse (anche se in maniera a volte soltanto implicita) tutte le donne indipendentemente dal ceto. E «naturalmente» gli schiavi e gli appartenenti a razze diverse da quella dominante (ad esempio gli indigeni nei paesi coloniali).

Processo di estensione del suffragio

Il processo di **estensione del suffragio**, attraverso un progressivo smantellamento dei criteri di esclusione, si è svolto per lo più nella seconda metà del XIX e nei primi anni del XX secolo [Rokkan 1970]. Nella grande maggioranza dei paesi europei il suffragio universale maschile era ormai una realtà negli anni immediatamente successivi alla prima guerra mondiale. Alcuni casi di suffragio universale (o quasi) per la popolazione maschile si erano avuti anche prima, ma in genere in contesti di rottura rivoluzionaria. Ne sono un buon esempio la Francia con la Costituzione rivoluzionaria del 1793 (che garantiva il diritto di voto a tutti i cittadini che vivevano del proprio lavoro o avevano una proprietà) e poi di nuovo con quella del 1848, ma anche la Spagna nel 1812. L'estensione del suffragio non è stato ovunque un processo lineare: in alcuni casi (come negli esempi citati) gli allargamenti concessi in fasi di effervescenza rivoluzionaria sono stati poi revocati e solo successivamente si è ritornati ai livelli più alti raggiunti.

Il problema del **suffragio femminile** si è posto, più o meno, nello stesso periodo, ma la sua soluzione è stata in genere respinta in seconda linea rispetto a quella del suffragio maschile, capace di suscitare una mobilitazione politica più intensa. Tra il 1893 in Nuova Zelanda e il 1971 in Svizzera (il 1946 in Italia) anche questo passo si è compiuto. Le ultime a cadere sono state le esclusioni di carattere razziale: in Sudafrica per esempio l'esclusione della popolazione di colore è stata abolita solo nel 1994.

Fattori di allargamento del suffragio

▶ I fattori che spingono all'**allargamento del suffragio** sono diversi.

- Da un lato c'è naturalmente quella che potremmo chiamare la **forza espansiva del principio di uguaglianza**, il quale dopo essersi affermato in epoca moderna nella sfera civile tende ad estendersi anche a quella politica [Marshall 1963].
- D'altro lato gioca una nuova concezione politica, quella **nazionale**, che presuppone la partecipazione di tutti a questa ideale comunità. In questa prospettiva – come mostra di intendere il cancelliere tedesco Bismarck nel 1870 – l'estensione del suffragio a tutte le classi diventa uno strumento per cementare l'unità nazionale.
- Infine, non si deve trascurare l'importanza della **competizione tra le élite politiche** che le spinge a cercare nuovi sostenitori tra le file dei ceti prima esclusi dalle elezioni.

Oltre a questi fattori, non si dovrebbe dimenticare la rilevanza di *variabili intervenienti*, come la struttura sociale di un paese: una struttura sociale più egualitaria ha in genere reso più accettabile l'estensione del diritto di voto alle classi inferiori [Rokkan 1970].

Il diritto di voto non significa ancora automaticamente l'appartenenza al concreto corpo elettorale. Questa richiede nella stragrande maggioranza dei casi l'iscrizione ad appositi **registri elettorali** che attestano appunto il diritto a prendere parte alle elezioni. Il punto è rilevante perché le modalità di iscrizione a questi registri possono influire in maniera non indifferente sulla composizione del corpo elettorale. Se la registrazione è proceduralmente complessa e comporta costi rilevanti, l'effetto di *riduzione* dell'elettorato reale, soprattutto per quel che riguarda i ceti meno abbienti e meno istruiti, nonché gli anziani, può essere sostanziale. Là dove invece la registrazione è effettuata automaticamente da burocrazie efficienti e senza costi per gli elettori, elettorato potenziale e reale tendono a coincidere. Gli Stati Uniti restano oggi uno degli esempi più significativi dell'impatto negativo che le procedure di registrazione possono avere sulla consistenza dell'elettorato.

Regole per la determinazione dell'elettorato attivo

Il diritto di voto è tendenzialmente legato al principio dell'**appartenenza alla comunità politica**. Quindi nell'epoca degli stati nazionali sono i *cittadini di uno stato* a qualificarsi come *elettori* (una volta in possesso delle caratteristiche previste dalle regole del suffragio). In epoche anteriori allo stato nazionale, là dove esisteva un diritto di voto, questo era legato piuttosto all'*appartenenza a comunità locali* (tendenzialmente basata sulla residenza, ma spesso regolata in maniera non troppo precisa) oppure ad una speciale *categoria sociale* (aristocrazia o clero).

Negli stati contemporanei la residenza vale essenzialmente per determinare l'ambito territoriale più ristretto (la **circoscrizione elettorale**) all'interno del quale il cittadino può esprimere il suo voto. Il problema della residenza entra in gioco anche per i cittadini che vivono fuori del paese. La residenza all'estero può interferire in vari modi con l'esercizio del diritto di voto, perché la distanza rende difficile il rientro o anche perché i residenti all'estero possono essere cancellati dalle liste degli elet-

tori. Il voto per posta o nei consolati all'estero, consentito da alcuni paesi, può risolvere il primo problema. Diverso problema è quello dei residenti (principalmente lavoratori stranieri) che non hanno la cittadinanza del paese. Mentre il loro voto è generalmente escluso nelle elezioni nazionali, per le implicazioni politiche di queste, in alcuni casi viene concesso per le elezioni locali poiché si ritiene che la portata minore dei problemi consenta di far prevalere l'interesse alla rappresentanza sul principio della cittadinanza nazionale. Un caso particolare è oggi quello dell'Unione europea, nella quale dal 1993 si prevede che per le elezioni del Parlamento tutti i cittadini dei paesi membri siano elettori indipendentemente dal paese di residenza.

2.3. L'elettorato passivo e le candidature

Le elezioni suppongono poi che ci siano dei **candidati** sui quali operare la scelta. Normalmente questo richiede che alcuni individui si presentino o siano presentati come candidati. Solo per elezioni caratterizzate da un elettorato ristretto e informato (così succede per esempio per le elezioni del presidente della repubblica nel parlamento italiano) è lasciato agli elettori stessi di indicare direttamente i nomi.

Regole riguardanti l'elettorato passivo

- Chi possano essere i candidati (**elettorato passivo**) e come vengano selezionati è materia anch'essa soggetta a specifiche regolamentazioni. In genere, l'elettorato passivo corrisponde a quello attivo: all'estensione del secondo ha fatto seguito anche quella del primo. Per l'elettorato passivo valgono però anche alcune *restrizioni* particolari legate o a caratteristiche personali o a posizioni occupate dai potenziali candidati. Le esclusioni possono rispondere sia a requisiti di buon funzionamento delle cariche che devono essere ricoperte sia a esigenze di equità della competizione elettorale. In alcuni casi la candidatura è ammessa ma, una volta conseguita l'elezione, l'eletto è tenuto a scegliere tra carica elettiva e posizioni precedentemente detenute.
- L'altro aspetto riguarda le **modalità della candidatura**. Generalmente la candidatura richiede un qualche processo nel quale vengono coinvolte persone o organizzazioni distinte dal candidato stesso. Viene spesso prescritto che una candidatura debba avere il sostegno di un certo numero di elettori. Con lo sviluppo dei partiti questi sono per lo più subentrati nello svolgimento di tale funzione: organi di partito locali o nazionali si assumono il compito formale e sostanziale di scegliere e presentare i candidati. La scelta può essere trasferita anche agli elettori stessi attraverso un processo elettorale apposito, le **elezioni primarie**: in questo caso la scelta dei candidati può essere riservata agli elettori iscritti al partito, o semplicemente a quelli che se ne dichiarano sostenitori al momento stesso della primaria, oppure addirittura a tutti indistintamente.

2.4. La campagna elettorale

La presentazione delle candidature segna l'apertura ufficiale della fase preparatoria delle elezioni, la **campagna elettorale**. In questo periodo candidati e partiti concentrano i loro sforzi nell'*informazione* e *propaganda* verso gli elettori.

A seconda dei contesti la campagna elettorale può assumere forme molto diverse. Può essere prevalentemente *nazionale* oppure avere una forte specificità *locale*; può essere condotta soprattutto attraverso i *mezzi di comunicazione di massa* (giornali, radio, televisione ed ora Internet) [Mazzoleni 1998], oppure utilizzare anche *forme più tradizionali di contatto diretto* con gli elettori (comizi, riunioni, contatti porta a porta con gli elettori) (cfr. cap. 10). Variabile è anche il grado di professionalizzazione e «commercializzazione» della stessa, cioè la parte che vi hanno iscritti, simpatizzanti e sostenitori del candidato e del partito, o invece vere e proprie aziende (di pubblicità, consulenza, comunicazione) che prestano i propri servizi su basi commerciali [Sabato 1981]. Rispetto all'epoca dei partiti di notabili lo sviluppo dei grandi partiti ideologici di massa (cfr. cap. 9) aveva accresciuto il carattere nazionale delle campagne elettorali mantenendo tuttavia, grazie all'apporto volontaristico di una grande massa di militanti, anche una intensa articolazione locale delle stesse. Il declino delle capacità di mobilitazione di questi partiti e lo sviluppo dello strumento televisivo hanno accentuato il *carattere centralizzato e mediatico* delle campagne elettorali riducendo probabilmente l'importanza delle attività di contatto locale diretto [Katz e Mair 1992].

Regolamentazione della campagna elettorale

La regolamentazione del periodo formale della campagna elettorale è generalmente cresciuta negli ultimi anni, per l'aumentata sensibilità dell'opinione pubblica nei confronti del problema dei costi e dei finanziamenti della politica. Per questo periodo di lunghezza variabile (normalmente di circa un mese, ma per le elezioni presidenziali americane con le primarie si arriva quasi a un anno) possono essere fissati tetti di spesa, regolamentati gli accessi ai media, forniti gratuitamente o a tariffe speciali spazi pubblicitari, assegnati fondi pubblici ai candidati [Levush *et al.* 1991; Alexander e Shiratori 1994; LeDuc, Niemi e Norris 1996, 38-44]. Naturalmente questo non esclude che una *campagna elettorale informale* possa cominciare molto prima. Partiti e potenziali candidati tendono a posizionarsi e ad acquisire visibilità in vista delle elezioni anche con molti mesi di anticipo rispetto all'inizio della campagna ufficiale. È ben noto per esempio che le attività del governo e del parlamento tendono ad adattarsi ad un *ciclo politico-elettorale* facendo un ricorso privilegiato a politiche di spesa distributive nel periodo che precede le elezioni, mentre le politiche più austere vengono generalmente proposte quando la scadenza elettorale è lontana [Nordhaus 1975; Santagata 1994]. In un senso più lato però si può dire che, vista la distanza relativamente ravvicinata tra le elezioni democratiche, la classe politica è costantemente in campagna elettorale, anche se questa assume forme diverse a seconda della prossimità dall'evento elettorale.

2.5. Le modalità del voto

L'espressione del voto è naturalmente il momento culminante del processo elettorale. È anche un momento particolarmente delicato perché conclude un periodo, la campagna elettorale, che è di per sé caratterizzato da una peculiare attivazione delle passioni politiche. La salvaguardia della libertà di espressione del voto è quindi un aspetto cruciale di questa fase. Ma non si dovrebbe sottovalutare anche l'importanza, per un atto che richiede al cittadino di occuparsi di cose nelle quali non è quotidianamente coinvolto, della maggiore o minore facilità con cui esso può essere espletato.

Il voto si svolge generalmente in luoghi predisposti per questa evenienza e sotto la protezione, più o meno cospicua e visibile a seconda del clima politico, di forze di polizia, esercito, ecc. La **regolarità delle operazioni di voto** e poi di scrutinio è assicurata dai componenti del seggio, dalla presenza di rappresentanti delle varie forze politiche e dall'intervento di uffici giudiziari. La presenza di osservatori di altri paesi o di organismi internazionali è diventata assai frequente negli ultimi anni, in specie nei paesi di nuova democratizzazione. Nel momento in cui il rispetto dei principi democratici si afferma come uno dei requisiti per l'appartenenza a molti organismi internazionali, le elezioni tendono a perdere il carattere di un evento puramente interno ed attirano in misura crescente l'interesse internazionale. Questo interesse esterno è tanto più accresciuto quando una minoranza etnica può invocare la protezione dei propri omologhi etnici che sono maggioranza in uno stato vicino, o comunque quando le elezioni, potendo essere un elemento decisivo per garantire la tenuta unitaria o invece produrre la scissione di uno stato in entità diverse, proiettano i loro effetti sugli equilibri internazionali regionali.

Tutela della regolarità delle operazioni di voto

- La tutela della effettiva **segretezza del voto** è oggi uno dei requisiti considerati essenziali per elezioni democratiche. Ma nella storia delle elezioni si tratta di un'acquisizione tutt'altro che immediata. Per un lungo periodo, infatti, il voto è stato prevalentemente espresso in pubblico e solo dopo accese discussioni si sono introdotte le garanzie della segretezza. In Francia il principio del voto segreto fu affermato sin dal 1791, ma è stato attuato strettamente solo dal 1913; in Inghilterra venne introdotto solo nel 1872, in Danimarca dopo il 1901, in Prussia dopo il 1918; in Italia dal 1912 [Rokkan 1970; Reeve e Ware 1992; Ballini 1988]. L'assenza di segretezza tendeva naturalmente ad accentuare le influenze ambientali sull'espressione individuale del voto, innanzi tutto quelle dei notabili locali e delle autorità amministrative (prefetti, ecc.), ma, successivamente nei collegi operai, anche quelle di organizzazioni come il sindacato, il partito o comunque il gruppo sociale (per un lavoratore poteva risultare psicologicamente difficile votare differentemente dai suoi compagni). Le obiezioni al voto segreto oltre ad ovvie ragioni pratiche, avevano anche risvolti di principio: il voto pubblico poteva essere presentato come uno strumento per far prevalere la responsabilità dell'elettore nei confronti della comunità rispetto ad un atteggiamento strettamente individualistico [Reeve e Ware 1992]. Alla fine, però, nelle democrazie ha prevalso l'esigenza di garantire la maggiore libertà di scelta individuale. Nel XX secolo, mentre i regimi democratici hanno progressivamente potenziato queste garanzie, sono stati i regimi autoritari e totalitari ad eliminarle (per esempio spingendo gli elettori a mostrare la scheda elettorale aperta dopo il voto o costringendoli a votare in pubblico) per ottenere che le elezioni diventassero plebisciti a favore del regime.

Tutela della segretezza del voto

- Nella gran parte dei casi oggi il voto avviene attraverso una **scheda** ufficiale, predisposta dalle autorità pubbliche, che contiene i nomi dei candidati e in genere i simboli partitici. Ricevuta la scheda l'elettore non ha che da compiere la scelta con un semplice segno in una cabina elettorale che assicura la segretezza. In passato invece la scheda poteva essere fornita dai candidati stessi. In alcuni paesi (ad esempio in alcuni stati degli Usa) la scheda è stata soppiantata da strumenti meccanici e sempre più diffusa sarà la sua sostituzione con mezzi informatici. La validità dell'espressione del voto è subordinata in genere ad una serie di requisiti formali (anche a tutela della sua segretezza): l'elettore non può aggiungere sue considerazioni su questo o quel partito o candidato o altri segni che non siano quelli previsti per l'espressione del voto pena l'annullamento dello stesso.
- C'è infine la **questione dell'obbligatorietà o meno del voto**. Il voto è generalmente concepito come un *diritto* e come tale è stato conquistato, anche attraverso aspre lotte politiche condotte dai gruppi prima esclusi. Allo stesso tempo, però, esso viene generalmente interpretato anche come un *dovere civico*: perché la democrazia funzioni è necessario che gli elettori votino. In vari paesi (in quasi tutti i paesi latino-americani, in Belgio, in Italia a partire dal '46) questo dovere riceve una formalizzazione legale più esplicita e possono essere previste sanzioni (più o meno significative) per chi non vi ottempera. Come si è potuto facilmente constatare *a contrario*, là dove questo obbligo è stato abolito, l'obbligatorietà tende ad alzare il tasso di partecipazione spingendo al voto anche i settori della popolazione meno motivati. È proprio questa attesa che ha spinto in alcuni casi (per esempio in Italia nel 1946) i partiti moderati, timorosi di non poter eguagliare le capacità di mobilitazione dei partiti di classe con un seguito fortemente ideologicizzato, ad auspicare l'obbligatorietà del voto.

Obbligatorietà del voto?

- L'ultimo aspetto della regolamentazione del voto da analizzare riguarda quello che si suole chiamare il **sistema elettorale**. Per l'importanza di questo argomento dedicheremo ad esso un paragrafo a sé.

3. Sistemi elettorali e valutazione dei voti

Come si esprime il voto e come si passa poi dall'espressione del voto alla determinazione di coloro che ricopriranno le cariche (monocratiche o collegiali che siano) in gioco? Sono necessarie a questo proposito delle regole e questo è un campo nel quale la fantasia degli «ingegneri politici» [Sartori 2004] si è ampiamente sbizzarrita generando una molteplicità di sistemi elettorali. Non c'è da stupirsene, perché sono in gioco elevati principi e interessi molto concreti, interpretazioni della democrazia e della rappresentanza, ma anche prospettive di successo di individui e gruppi

politici, la concezione stessa della comunità politica e in certi casi le sue sorti, ma anche esigenze pratiche di funzionalità degli organismi elettivi. A questo si aggiunga che, raramente, i **sistemi elettorali** sono il frutto della scelta di un unico attore dotato di preferenze coerenti e, molto più spesso, sono invece il risultato di compromessi tra una pluralità di soggetti con priorità divergenti.

La descrizione dei diversi sistemi elettorali deve prendere in considerazione i seguenti aspetti principali:

Aspetti fondamentali dei sistemi elettorali

- l'ambito territoriale nel quale avviene l'espressione del voto e l'assegnazione dei seggi;
- la formula di computo dei voti e di allocazione dei seggi;
- le soglie di rappresentanza;
- il carattere categorico o ordinale del voto.

3.1. Le circoscrizioni elettorali

Rapporto elettori-eletti-territorio

Uno dei primi punti che i sistemi elettorali devono affrontare è quello del **rapporto tra elettori, eletti e territorio**. La scelta fondamentale è se questo rapporto si debba svolgere all'interno di un *unico ambito nazionale* oppure entro *circoscrizioni territoriali delimitate*. Nel secondo caso si pone poi il problema della grandezza di queste e delle modalità della loro identificazione. Visto che, dopo la Rivoluzione francese, le costituzioni moderne stabiliscono generalmente il principio che i parlamentari rappresentano l'intera nazione, ci potremmo aspettare che prevalga la prima soluzione e che l'intero territorio sia la base per l'espressione e il computo dei voti. In realtà non è così: a parte le eccezioni di Israele e Olanda, dove l'intero paese costituisce un'unica circoscrizione elettorale, la stragrande maggioranza dei paesi adottano *circoscrizioni di dimensioni sub-nazionali*. La circoscrizione unica nazionale è adottata in genere invece per le elezioni monocratiche come quelle presidenziali: fanno eccezione però gli Stati Uniti dove ciascuno stato costituisce una circoscrizione elettorale per l'elezione dei grandi elettori, i quali a loro volta comporranno l'*electoral college*, da cui scaturirà il presidente (cfr. cap. 13).

- Il prevalere di *circoscrizioni sub-nazionali* per l'elezione dei parlamenti dipende in primo luogo da *motivi storici* – la rappresentanza e le elezioni parlamentari, prima che si affermassero le idee della rappresentanza nazionale, avevano un carattere fortemente locale e questa tradizione non è stata completamente cancellata dalle nuove concezioni. Ma valgono anche e soprattutto *motivi pratici*: le circoscrizioni locali consentono una vicinanza maggiore e quindi una conoscenza e contatti più diretti tra gli elettori e i candidati (e poi gli eletti). Occorre oltretutto ricordare che, prima dell'era dei mass media, i contatti tra rappresentanti e rappresentati si svolgevano essenzialmente attraverso incontri faccia a faccia.
- Le circoscrizioni elettorali possono variare notevolmente in termini di *magnitudine*, cioè del numero di seggi assegnati all'interno di ciascuna di esse: si va dalla dimensione minima del *collegio uninominale* (un solo eletto) ai *collegi plurinominali* nei quali gli eletti possono essere da due sino alla totalità. Le diverse scelte portano con sé conseguenze importanti. Per quel che riguarda le formule elettorali il collegio uninominale si associa solitamente ad una formula maggioritaria di assegnazione dei seggi; i collegi plurinominali invece possono essere adattati tanto a formule maggioritarie che proporzionali.
- Se si opta per la pluralità di circoscrizioni elettorali (siano esse uninominali o plurinominali) si pone naturalmente il problema dell'*uguaglianza del voto*. I voti dati in un collegio peseranno in misura uguale a quelli dati in un altro? Questo aspetto, che non contava granché agli albori della rappresentanza, diventa ben più rilevante nell'epoca contemporanea quando il principio di uguaglianza tra i cittadini acquista maggior peso. Per rispondere a questa esigenza si deve procedere, a scadenze temporali non troppo distanziate, o ad un ridisegno dei confini dei collegi (**redistricting**) oppure ad una redistribuzione dei seggi da attribuire nei diversi collegi in modo da mantenere costante il rapporto numerico tra eletti e popolazione del collegio. Ovviamente, se si hanno collegi uninominali o se si vuole mantenere fisso il numero degli eletti per collegio, il *redistricting* è l'unica soluzione. Questione molto rilevante è allora *a chi* spetti effettuare tale operazione. È ben noto infatti che i collegi possono essere ridisegnati per conseguire effetti partigiani: per esempio, a un partito dominante nella città ma debole nella campagna, un disegno dei collegi, che unisca fette di città a fette di campagna invece che separarle, potrebbe consentire di aumentare il bottino di seggi. Questo è il cosiddetto **Gerrymandering**, nome che deriva da un governatore americano il quale nel ridisegnare i collegi in modo favorevole al proprio partito li ritagliava in forme piuttosto inconsuete (*Gerry* + sala*mander*). Per evitare questi abusi si tende ad affidare il *districting* ad autorità non partigiane o a sottoporlo a speciali regole. Ci può essere però anche un *Gerrymandering* «virtuoso», come quando si disegnano i collegi in modo da consentire a una minoranza di ottenere una rappresentanza, che altrimenti non potrebbe avere, raggruppandola in un collegio invece di lasciarla «diluita» in vari (negli Stati Uniti questo è avvenuto su indicazione della Corte Suprema per assicurare in certe aree la rappresentanza degli elettori di colore). Un caso estremo è quello della creazione di collegi non territoriali ma *etnici* per consentire agli appartenenti ad una minoranza di eleggere tutti insieme i propri rappresentanti (un esempio è quello dei Maori in Nuova Zelanda).

Gerrymandering: ritagliare i collegi con finalità partigiane

L'ampiezza dei collegi elettorali ha importanti conseguenze, come vedremo meglio più avanti, non solo sullo stile della rappresentanza, ma anche sul *rapporto voti/seggi* (si può anticipare che più piccolo è il collegio più alta sarà la soglia di esclusione dalla rappresentanza). In alcuni casi, proprio per correggere almeno in parte questi effetti, vengono combinati due o più livelli di circoscrizioni elettorali: per esempio, accanto a collegi uninominali, o comunque piuttosto ristretti, si possono aggiungere circoscrizioni regionali, o addirittura una circoscrizione nazionale, attraverso le quali assegnare una parte dei seggi (esempi di questo genere li offrono l'Italia, con alcuni dei sistemi elettorali adottati nel passato, la Germania e l'Ungheria). In presenza di più livelli circoscrizionali resta da vedere

quale sia quello determinante ai fini della ripartizione dei seggi tra forze politiche. Nel caso del sistema elettorale adottato in Italia nel 1993 per la Camera dei deputati era sulla base della percentuale nazionale di voti che veniva stabilito il numero dei seggi spettanti alle varie liste; ma era poi in base ai risultati nelle varie circoscrizioni che i seggi venivano assegnati ai singoli candidati. Nel sistema elettorale precedente il numero di seggi attribuiti ad ogni lista veniva invece determinato in prima battuta a livello di circoscrizione locale e solo i seggi avanzati venivano assegnati in sede nazionale sulla base del computo dei resti. La molteplicità di livelli circoscrizionali può consentire anche di utilizzare, contemporaneamente, sistemi elettorali diversi (come succede in Germania e tra il 1993 e il 2005 anche in Italia).

3.2. Le formule elettorali

Traduzione dei voti in seggi: le soluzioni

La questione della traduzione dei voti in seggi può trovare una *molteplicità di soluzioni*. Dietro di esse possiamo individuare opzioni di grande rilievo politico: gli organi rappresentativi devono rispecchiare il più fedelmente possibile tutta la varietà delle opinioni presenti nell'elettorato, oppure deve essere incoraggiato il loro raggrupparsi in un numero ridotto di grandi orientamenti e i piccoli gruppi devono essere scoraggiati? bisogna privilegiare la tutela delle minoranze, oppure garantire all'opinione prevalente la forza sufficiente per governare? deve essere favorito il rapporto diretto tra gli elettori e l'eletto, oppure il voto deve essere spersonalizzato e gli elettori incoraggiati a scegliere tra entità collettive come i partiti? bisogna tener conto delle prime preferenze degli elettori o invece consentir loro di far valere anche le ulteriori preferenze? Come si vede le esigenze sottostanti alla scelta della formula elettorale possono essere molteplici e si tratta di decidere quale privilegiare o in che misura contemperarne diverse.

Nell'analizzare le formule elettorali si può partire dalla classica *distinzione tra formule maggioritarie e formule proporzionali*.

▸ **Formule maggioritarie**. Sono le formule che, nell'assegnazione dei seggi, *privilegiano l'orientamento di maggioranza*. Al loro interno si può operare un'ulteriore distinzione: si tratta della **maggioranza assoluta** (ossia il 50% dei voti + 1) o di quella **relativa** (o *plurality*, cioè quel «pacchetto» di voti che supera tutti gli altri anche se resta sotto il 50%).

In concreto, i principali tipi sono il sistema maggioritario ad un turno in collegi uninominali, il sistema maggioritario ad un turno in collegi plurinominali, il sistema maggioritario a doppio turno in collegi uninominali e il voto alternativo.

La formula maggioritaria a un turno con collegio uninominale

• La prima delle formule indicate, utilizzata da lungo tempo in Inghilterra, negli Stati Uniti, in India, nel Canada, in Nuova Zelanda (fino al 1990), e dal 1993 al 2005 anche in Italia (per i tre quarti dei seggi parlamentari), assegna l'unico seggio in gioco in ciascun collegio al candidato che supera tutti gli altri (*first past the post*), indipendentemente dalla percentuale di voti raggiunta, quindi anche se questa sarà sensibilmente inferiore alla maggioranza assoluta. In alcuni di questi paesi c'erano, in passato, anche collegi plurinominali ai quali si applicava ugualmente l'elezione a maggioranza relativa. Questa formula è stata però progressivamente abbandonata poiché il crescente ruolo dei partiti nella strutturazione dei comportamenti di voto accentuava la penalizzazione delle minoranze.

Se però si esige che gli eletti debbano contare sulla maggioranza assoluta, il sistema uninominale ad un turno si rivela incapace di assicurare sistematicamente questo risultato: tutte le volte che in un collegio i candidati sono più di due è possibile che nessun candidato raggiunga questa soglia e quindi nessuno risulti eletto.

• La soluzione a questo problema è offerta da una qualche variante del cosiddetto «doppio turno». Nei collegi dove il primo turno di elezione non ha prodotto l'assegnazione del seggio a maggioranza assoluta si procede, dopo un certo periodo di tempo (una o due settimane), ad un secondo turno il quale dovrà assegnare comunque il seggio. Se si vuole conseguire questo scopo mantenendo il principio della maggioranza assoluta, si deve ridurre il numero dei candidati a due soli, utilizzando lo strumento del **«ballottaggio»**, cioè ammettendo al secondo turno solo i due candidati meglio piazzati al primo (questo sistema è adottato per esempio per le elezioni presidenziali francesi e per quelle dei sindaci in Italia). Altrimenti si accetta che nel secondo turno l'elezione possa avvenire anche a maggioranza relativa, ma si introducono magari dei meccanismi di riduzione delle candidature, per esempio eliminando quei candidati che al primo turno siano rimasti sotto una determinata soglia di voti. Questa strada è seguita in Francia per le elezioni parlamentari nelle quali passano al secondo turno solo i candidati che abbiano superato la soglia del 12,5% degli aventi diritto al voto (il che si traduce naturalmente in una soglia ancora più elevata rispetto ai voti espressi). La riduzione delle candidature può, naturalmente, avvenire anche per iniziativa dei candidati e dei partiti che li sostengono; questi, al fine di massimizzare le probabilità di successo, possono accordarsi, tra un turno e l'altro, per alleanze e ritiri concordati.

La soluzione del ballottaggio

• L'altra formula maggioritaria da segnalare è quella australiana del *preferential voting* o voto alternativo. In questo sistema, basato anch'esso su *collegi uninominali*, agli elettori è richiesto di attribuire un ordine di preferenza ai candidati. Se nessun candidato raggiunge la maggioranza assoluta sulla base delle prime preferenze, si procede eliminando il candidato ultimo arrivato e si ridistribuiscono tra gli altri candidati le rispettive seconde preferenze che si trovavano sulle schede dell'eliminato. E così via finché non si raggiunge un candidato maggioritario. Come si vede questo sistema introduce un elemento nuovo: il carattere ordinale invece che categorico del voto; l'elettore non è infatti chiamato a dare un voto secco ma ad esprimere una graduatoria di preferenza.

Il voto alternativo

▸ **Formule proporzionali**. Le formule maggioritarie, che nella storia dei sistemi rappresentativi sono state generalmente le prime adottate, sono state spesso criticate per gli effetti di sottorappresentazione delle

minoranze che producono. Per ovviare a inconvenienti di questo genere sono state proposte varie formule denominate «proporzionali», perché volte a consentire che *tutti gli orientamenti politici siano rappresentati «in proporzione» alla loro forza*.

Sistemi proporzionali: il voto di liste

Le formule proporzionali richiedono *collegi plurinominali*, che consentono di attribuire i seggi disponibili ad una pluralità di forze politiche. La maggior parte dei sistemi proporzionali adottano il **voto di lista**: i candidati sono cioè raggruppati in liste di partito ed è su queste che gli elettori devono esprimere il loro voto. Stabilito il principio che i seggi devono essere assegnati in proporzione ai voti, resta da stabilire come effettuare il riparto. Poiché non ci si può aspettare che i voti ottenuti dai diversi partiti corrispondano a multipli esatti del **quoziente elettorale** (numero dei voti totali espressi in un collegio/numero dei seggi da assegnare), nel qual caso l'assegnazione proporzionale dei seggi sarebbe pacifica (in un collegio di cinque seggi il partito con il 20% dei voti otterrebbe un seggio e così via), occorre trovare delle formule matematiche per venire a capo di quest'operazione. Le più comunemente usate sono quelle dei *resti più alti* (**formula di Hare**) e delle *medie più alte* (**formula d'Hondt o Sainte-Laguë**).

L'adozione di queste diverse formule può determinare, a partire da una stessa distribuzione dei voti, allocazioni di seggi abbastanza differenti. Alcune vanno nella direzione della rappresentanza della massima varietà di partiti, magari a scapito stesso della proporzionalità della rappresentanza, altre tendono a dare peso maggiore ai partiti più grandi.

Sistemi proporzionali: alternative al voto di lista

- Tra i sistemi proporzionali ne esistono alcuni non basati sul voto di lista. Ne è un esempio il sistema irlandese del *voto singolo trasferibile* in base al quale gli elettori dispongono di più di una preferenza da attribuire in ordine decrescente ai singoli candidati (anche di partiti diversi) all'interno di collegi plurinominali. Stabilito in base ad una delle formule proporzionali il quoziente necessario per essere eletti, i seggi vengono assegnati a quei candidati che raggiungono i quozienti elettorali grazie alle sole prime preferenze oppure sulla base di una serie di computi successivi che tengono conto anche delle ulteriori preferenze [Lijphart 1994].

I sistemi misti

► **Sistemi misti**. Coloro che disegnano un sistema elettorale si trovano spesso a dover fare i conti con esigenze contrastanti. Inoltre, la decisione in merito al sistema elettorale viene spesso presa attraverso negoziazioni tra una pluralità di attori politici con interessi diversi. Questo spiega perché in alcuni casi si ricorra a **sistemi misti**, che combinano elementi derivati da sistemi elettorali ispirati a principi diversi.

Per esempio possono essere accostati *elementi di maggioritario e di proporzionale*, *collegio uninominale e plurinominale*, ecc. In alcuni di questi casi all'elettore viene attribuito più di un voto. In presenza di un sistema misto sarà naturalmente importante cercare di capire quale equilibrio sussista tra le diverse componenti, come esse interagiscano tra loro e se una di queste prevalga. La Germania ha sperimentato, ormai da molti anni, un sistema che combina collegi uninominali a sistema maggioritario con collegi plurinominali a sistema proporzionale e attribuisce agli elettori voti distinti per le due componenti. Se è vero che la distribuzione finale dei seggi è determinata dal voto proporzionale e che questo prevale ai fini degli equilibri tra i partiti, resta comunque che in forza dell'altra componente del sistema c'è, per una parte dei deputati, un rapporto di collegamento privilegiato con un collegio e che gli elettori possono usare i due voti di cui dispongono in maniera indipendente.

Un altro esempio di *sistema misto* è quello introdotto in Italia con la riforma del 1993 nelle due varianti della Camera e del Senato. Questo sistema prevedeva che tre quarti dei seggi venissero assegnati in collegi uninominali con un sistema maggioritario ad un turno, mentre il restante quarto era assegnato con un sistema proporzionale. Alla Camera l'elettore disponeva di due voti separati, al Senato il voto era invece unico [D'Alimonte e Chiaramonte 1993].

3.3. Soglie di rappresentanza e premi di maggioranza

Uno dei quesiti ricorrenti nel dibattito sulla rappresentanza è se sia opportuno che anche i partiti più piccoli siano rappresentati. Si sostiene spesso che, se un'equa rappresentanza delle minoranze è giusta ed opportuna, e quindi la formula proporzionale è da preferire alle formule maggioritarie, un *eccesso di frammentazione* nella rappresentanza nazionale potrebbe risultare controproducente tanto per le forze di governo che per quelle di opposizione. Per ovviare a questo inconveniente alcuni sistemi elettorali introducono delle **soglie minime di rappresentanza**. Solo le forze politiche che superano questa soglia sono ammesse al riparto dei seggi e solo ad esse si applica dunque il principio proporzionale.

Le soglie possono essere congegnate in vari modi. Uno è quello di stabilire una *percentuale minima di voti* (da calcolare al livello circoscrizionale oppure ad un livello più alto – regionale o nazionale): tra gli esempi quello tedesco con una soglia del 5% e quello italiano (Camera dei deputati dopo il 1993 e di nuovo dopo il 2005) con una del 4%, in entrambi i casi a livello nazionale, o quello spagnolo con una clausola del 3% a livello circoscrizionale. Nei sistemi che adottano più di un livello circoscrizionale un'altra possibilità è quella di stabilire che al riparto dei resti nella circoscrizione più ampia (regionale o nazionale che sia) partecipino solo quelle forze politiche che hanno raggiunto al livello più basso almeno la quota necessaria per l'elezione di uno o più rappresentanti (così in Germania e in Italia per le elezioni della Camera dei deputati prima del 1993).

Le soglie possono anche essere *implicite*, derivare cioè non da una norma specifica ma dal modo stesso in cui è organizzato il processo elettorale. Il numero dei soggetti da eleggere è la *variabile implicita* cruciale: a parità di altre condizioni più alto è questo numero minore è la soglia di rappresentanza e viceversa. Questa variabile dipende in primo luogo dall'*ampiezza dell'organo da eleggere* (il parlamento, il consiglio regionale, ecc.): è facilmente intuibile che in un parlamento di 600 o 700 membri possono teoricamente essere rappresentati anche partiti con cifre elettorali ben inferiori che in un consiglio regionale di cinquanta membri [Taagepera e Shugart 1989]. In secondo luogo dall'*ampiezza della circoscrizione*

elettorale all'interno della quale vengono assegnati i seggi. Naturalmente se si adotta un'unica circoscrizione nazionale i due effetti si riducono ad uno solo: l'ampiezza della circoscrizione coincide con l'ampiezza dell'organo.

Circoscrizioni di ampiezza media inferiore a sette seggi come per esempio quelle spagnole possono produrre una soglia effettiva di rappresentanza pari o superiore al 10% [Lijphart 1994, 22]. Per questa via si possono ottenere dunque effetti selettivi anche maggiori che per via di clausole esplicite. Un esempio di combinazione di soglie esplicite e implicite si trovava nei sistemi elettorali italiani del '93: mentre alla Camera dei deputati era prevista una soglia del 4% calcolata a livello nazionale, per il Senato la soglia era determinata implicitamente dalla dimensione assai ridotta delle circoscrizioni e risultava nei fatti ben più elevata [D'Alimonte e Chiaramonte 1993].

3.4. Il voto: altri elementi

Altri aspetti riguardano infine la natura e le modalità del voto di cui dispongono gli elettori.

▶ In primo luogo si deve distinguere tra **voto categorico e voto ordinale**.

Voto categorico

• Nel caso del **voto categorico**, che è quello nettamente prevalente, l'elettore deve esprimere una *preferenza «secca»*; non ha dunque importanza se la differenza tra un candidato e l'altro o tra un partito e l'altro sia per lui di grande o piccola portata: l'espressione del voto non potrà che essere una. Il risultato di questo tipo di voto rischia di essere sub-ottimale: è possibile che venga eletto un candidato che prevale in forza delle prime preferenze, ma è in realtà meno largamente accetto di un altro candidato che magari gode di un numero appena minore di prime preferenze, però sarebbe gradito a molti altri come seconda soluzione. In alcuni sistemi elettorali e in presenza di determinate configurazioni dell'offerta politica l'elettore può essere posto di fronte ad un dilemma di non facile soluzione: è meglio votare per il candidato o partito preferito, ma con minori possibilità di risultare eletto, correndo quindi il rischio di sprecare il voto, oppure scegliere un candidato o partito non altrettanto preferito ma con migliori possibilità di successo?

Voto ordinale

• A questo inconveniente possono ovviare sistemi elettorali che prevedono un **voto ordinale**, cioè la possibilità per gli elettori di esprimere un ordine di preferenza tra candidati. Un esempio classico è il già citato *voto singolo trasferibile*. La peculiarità di questo sistema è che consente agli elettori di graduare il proprio sostegno, oltre che tra i diversi candidati di uno stesso partito, anche tra quelli di diversi partiti.

Il destinatario del voto: individuo o lista di partito?

▶ Un altro aspetto significativo riguarda il **destinatario del voto**: si tratta del candidato individuale oppure di una lista di partito che contiene una pluralità di nomi? La fase iniziale dei sistemi elettorali democratici ha visto prevalere nettamente il voto per il candidato. Era così nei sistemi maggioritari a collegio uninominale o plurinominale che erano il tipo originariamente più diffuso. Nel corso del XX secolo, invece, i candidati sono

andati assumendo in misura sempre più netta il carattere di esponenti di partito ed è prevalentemente in questa veste che sono conosciuti e votati. Tuttavia, nei sistemi elettorali maggioritari a collegio uninominale sopravvissuti, l'elettore è in genere ancora chiamato ad esprimere il proprio voto sui nomi dei candidati e il nome o il simbolo del partito possono essere assenti dalla scheda. Nei sistemi proporzionali in collegi plurinominali con voto di lista la preminenza del voto per il partito risulta più evidente: è in forza del voto dato dall'elettore ad una lista, generalmente definita da una sigla e da un simbolo di partito, che i singoli candidati saranno eletti. La lista presentata dal partito è, per lo più, **«bloccata»** e agli elettori non è consentito di intervenire in nessun modo sui candidati. Ciò vuol dire che, se ad un partito spettano, in base ai voti di lista, tre seggi in un determinato collegio, saranno eletti i candidati che figurano ai primi tre posti della lista. L'elettore che non apprezza qualcuno dei candidati della lista ha come unica alternativa quella di votare un altro partito. In alcuni sistemi però (Italia prima del 1993, Belgio, Danimarca, Finlandia, Olanda) agli elettori è dato il potere di influire anche sulla scelta dei singoli candidati. Agli elettori viene attribuito un doppio voto: oltre a quello di lista, in base al quale si stabilirà il numero di seggi di ciascun partito, c'è un voto di preferenza per stabilire quali tra i candidati di un partito debbano essere eletti. La possibilità riconosciuta agli elettori di scegliere fra i candidati di uno stesso partito fa sì che accanto alla *competizione tra i partiti* si sviluppi in sede elettorale anche una *competizione intrapartitica*. La *disciplina organizzativa interna dei partiti* diventa la variabile interveniente cruciale per determinare l'importanza maggiore o minore di questa competizione. L'esperienza italiana illustra bene queste possibilità: tra i candidati della Democrazia cristiana si è sempre svolta un'intensissima (e dispendiosa) competizione per i voti di preferenza, mentre nel Partito comunista la disciplina interna ha consentito ai vertici del partito di canalizzare in modo molto più controllato il voto di preferenza.

4. Gli effetti dei sistemi elettorali

Vista la posizione cruciale delle elezioni nei regimi democratici, gli effetti che i sistemi elettorali possono avere sui risultati delle consultazioni popolari sono stati, abbastanza ovviamente, al centro dell'attenzione tanto degli attori politici che degli studiosi. Rispondere con sicurezza alla domanda su quali siano gli **effetti dei sistemi elettorali** non è tuttavia così semplice, come mostra la lunga discussione che su questo punto si è svolta negli anni. Va notato intanto che gli effetti sono molteplici; inoltre è difficile districare quanta parte di questi effetti sia effettivamente dovuta ai sistemi elettorali e quanta invece ad una serie di fattori pertinenti all'ambiente politico entro il quale le elezioni si svolgono (*cleavages* politici, sistema partitico, struttura interna dei partiti, tradizioni culturali e di comportamento, ecc.).

Innanzi tutto occorre chiedersi: *effetti su che cosa?* Nelle democrazie basate sui partiti e per quel che riguarda le elezioni parlamentari la di-

Effetti sul sistema partitico

scussione si concentra prevalentemente sugli effetti che i sistemi elettorali hanno sul *sistema dei partiti* (cfr. cap. 9). Ci si chiede quindi se, passando da un sistema elettorale all'altro, aumenterà o diminuirà il numero dei partiti, saranno avvantaggiati i grandi partiti oppure otterranno un'equa rappresentanza anche i minori, saranno favorite le spinte centrifughe ovvero la convergenza verso il centro, sarà incentivata oppure scoraggiata la stabilità delle coalizioni. Questi interrogativi non sono però certamente gli unici che si possono sollevare; ci si può chiedere anche quali effetti avranno i diversi sistemi elettorali sulle caratteristiche dei candidati e poi degli eletti (per esempio sulla probabilità che siano eletti esponenti di minoranze, donne, o personaggi indipendenti dagli apparati partitici, o candidati con una base locale), sullo stile delle campagne elettorali e infine sulla propensione stessa degli elettori a votare.

• Cominciando dagli **effetti sui partiti**, occorre per prima cosa ribadire che possiamo parlare di questi effetti solo là dove ci sono partiti che partecipano alle elezioni. Questo punto, che può sembrare ovvio, viene, qualche volta, dimenticato: invece è storicamente rilevante. Nelle fasi iniziali della democratizzazione, quando veri e propri partiti non esistevano, oppure esistevano solo come raggruppamenti parlamentari, che però non partecipano in quanto tali alle elezioni, il problema degli effetti dei sistemi elettorali si poneva in tutt'altra prospettiva. Erano ben più rilevanti gli effetti sulle caratteristiche di candidati ed eletti che non quelli sui partiti. In generale si può dire (e questo può valere oltre che per il passato anche per realtà contemporanee e future) che, quanto più deboli sono i partiti, tanto meno chiari e precisi saranno gli effetti su di essi.

Detto questo occorre operare alcune distinzioni.

Tipi di effetti

• La prima è quella tra **effetti diretti** e **effetti indiretti**, cioè tra gli effetti (a volte definiti anche meccanici) che, data una certa distribuzione dei voti, si hanno immediatamente sull'assegnazione dei seggi, e gli effetti (a volte definiti anche psicologici) che la presenza di un certo sistema elettorale ha sui comportamenti di elettori e candidati e quindi, indirettamente, attraverso questi sui risultati. I primi effetti si manifestano «a valle» del voto; gli altri invece «a monte».

• La seconda distinzione è tra **effetti locali** e **effetti nazionali**, dunque tra quelli che si manifestano a livello delle singole circoscrizioni e quelli che operano invece globalmente a livello nazionale. Questa distinzione è naturalmente rilevante solo quando il sistema elettorale prevede circoscrizioni di livello inferiore a quello nazionale (o comunque al livello territoriale al quale si riferisce l'organo da eleggere).

4.1. Gli effetti diretti

Effetti diretti a livello circoscrizionale

▶ Cominciamo dagli **effetti diretti a livello circoscrizionale**.

• Il sistema maggioritario ad un turno in ambito uninominale ha su questo piano un effetto inequivocabile: tutte le minoranze sono tagliate fuori dalla rappresentanza. Quanto alta sia la maggioranza necessaria per vincere dipende però da variabili esterne al sistema elettorale, cioè dal

numero delle candidature e dalla distribuzione del sostegno elettorale. Per esempio, con quattro candidati e una distribuzione molto omogenea dei voti, a un candidato potrebbe bastare poco più del 25% dei voti per essere eletto e quindi quasi il 75% dei voti potrebbe risultare «non rappresentato». A questo riguardo il sistema a doppio turno non cambia molto, salvo che, qualora si adotti il ballottaggio o una soglia per il passaggio al secondo turno, si produrrà un innalzamento della maggioranza richiesta per vincere. Inoltre saranno avvantaggiati quei partiti che, in forza della loro posizione nello spazio politico, possono più facilmente ereditare i voti di partiti che non riescono a superare le soglie poste al primo turno.

• Passando ai sistemi proporzionali è frequente sentire affermazioni come quella che essi accrescono la frammentazione del sistema partitico. Sul piano degli effetti diretti affermazioni del genere non hanno alcun fondamento. I sistemi proporzionali semmai «fotografano» la realtà esistente: frammentata se è frammentata, non frammentata se non lo è [Sartori 2004]. In linea di principio, sono sistemi senza effetti diretti. Nei fatti, ci possono essere effetti, perché i sistemi proporzionali sono sempre delle approssimazioni più o meno imperfette della proporzionalità. Pertanto anch'essi possono, in qualche misura, svolgere un'azione «riduttiva» sul sistema dei partiti. Possono farlo innanzi tutto sulla base di una loro caratteristica interna, la *formula di allocazione dei seggi* adottata. In linea di massima la *formula d'Hondt* ha effetti riduttivi maggiori di altre, come la *formula Hare* [Lijphart 1994]. Oltre a questo, gioca l'esistenza di soglie di rappresentanza esplicite oppure implicite legate alla dimensione delle circoscrizioni (quanto più piccole le circoscrizioni tanto maggiore l'effetto riduttivo e viceversa). Un esempio della grande diversità di effetti diretti dei sistemi proporzionali si può ricavare dal confronto tra due casi estremi come il sistema proporzionale olandese senza soglie e con collegio unico nazionale, e quello spagnolo con metodo d'Hondt, applicato a circoscrizioni in genere molto piccole, e soglia del 3% a livello circoscrizionale.

Per concludere potremmo dire che sul piano degli effetti diretti a livello locale i sistemi elettorali si collocano su un *continuum* di capacità riduttiva che vede, ad un estremo (massimo), il *sistema maggioritario uninominale* e all'altro estremo (minimo) un *sistema proporzionale senza soglie esplicite di rappresentanza* applicato ad un unico collegio nazionale. Tra questi due estremi troviamo tutta una gamma di sistemi proporzionali più o meno riduttivi.

Effetti diretti a livello nazionale

▶ L'analisi degli effetti diretti non si esaurisce però con quelli a livello locale. A parte i pochi paesi che adottano una circoscrizione unica nazionale, nei quali ovviamente non si può distinguere tra i due livelli, negli altri casi gli **effetti a livello nazionale** possono discostarsi anche sensibilmente da quelli locali.

Occorre ricordare che gli effetti a livello nazionale sono il risultato, in primo luogo, della *sommatoria degli effetti di livello locale*: a questo fine sono determinanti le caratteristiche del sistema dei partiti e la distribuzione territoriale del seguito elettorale di questi. Come si è detto, di effetti nazionali (o regionali) possiamo parlare solo nel momento in cui c'è

un attore nazionale (o regionale) in grado di collegare e dare significato politico complessivo ai risultati locali di una pluralità di circoscrizioni. Storicamente questa situazione si è verificata per effetto del processo di *nazionalizzazione della politica* [Rokkan 1970; Caramani 1994] e in particolare con l'affermarsi di *partiti nazionali* che, collegando i candidati dietro un unico simbolo, programma e leadership, hanno fatto sì che l'elezione dei rappresentanti acquistasse un significato ben più ampio di quello solo locale.

In secondo luogo, gli effetti nazionali sono dovuti alla *presenza di eventuali meccanismi del sistema elettorale operanti a livello sovra-circoscrizionale* (come la redistribuzione dei resti) che possono compensare o ridurre gli effetti locali.

• Nel caso del maggioritario a collegio uninominale, per il quale avevamo sottolineato l'effetto, proprio del livello circoscrizionale, di eliminazione di tutte le minoranze, ci possiamo limitare al problema della composizione degli effetti locali, poiché in genere non ci sono ulteriori elementi del sistema elettorale di cui tenere conto. È facile rilevare che gli effetti possono essere estremamente diversi a seconda delle caratteristiche del sistema dei partiti. Quanto più la distribuzione della forza dei partiti è omogenea nelle diverse circoscrizioni, tanto più il risultato nazionale assomiglierà a quello locale. Il caso limite sarebbe quello di una distribuzione perfettamente omogenea delle forze dei partiti: il partito di maggioranza relativa vincerebbe allora tutti i seggi e le minoranze sarebbero cancellate dal parlamento. In realtà, questa è un'ipotesi di scuola: è, infatti, assai difficile che una tale condizione si realizzi. È più probabile invece che i diversi partiti abbiano un seguito elettorale non omogeneamente distribuito sul territorio. Di conseguenza anche partiti minoritari a livello nazionale, grazie al fatto di avere in alcuni collegi un seguito elettorale maggioritario, potranno ottenere rappresentanza. Il caso più evidente è quello di partiti a base regionale, la cui forza è tutta concentrata in un'area e che invece sono assenti nel resto del paese: pur avendo un peso percentuale nazionale basso possono ottenere più seggi di partiti di pari o anche maggiore forza che sono invece dispersi su tutto il territorio. In Inghilterra, per esempio, lo Scottish National Party, concentrato nel territorio regionale, ha relativamente più successo del Partito liberale disperso in tutto il paese [Mackie e Rose 1991]. Viceversa, un partito di maggioranza relativa sarà tanto più avvantaggiato quanto più omogeneamente sarà distribuito il suo seguito; questo gli consentirà di prevalere nella più gran parte dei collegi.

Effetti nazionali del sistema maggioritario: una «legge»

▶ Restando dunque agli effetti diretti si può formulare in questi termini una *«legge» sugli effetti nazionali del sistema maggioritario*: **i partiti minoritari a livello nazionale sono tanto più penalizzati quanto più sono distribuiti in maniera omogenea sul territorio, e sono invece relativamente avvantaggiati quanto più sono concentrati territorialmente; l'opposto vale per i partiti maggioritari.**

In conclusione, le conseguenze della sommatoria nazionale di effetti locali possono essere molto significative, ma allo stesso tempo variabili: uno stesso sistema maggioritario potrà dare a livello nazionale risultati altamente riduttivi oppure ragionevolmente proporzionali in base alla dislocazione territoriale dei partiti.

• Quanto si è detto per i sistemi maggioritari in ordine agli effetti di composizione può essere ripetuto per i sistemi proporzionali ma su scala ridotta, proprio perché meno drastici sono gli effetti di questi a livello locale. Quindi **in presenza di un effetto riduttivo locale (dovuto o alla dimensione della circoscrizione o alla formula proporzionale impiegata), gli effetti riduttivi a livello nazionale sui partiti minori saranno tanto più forti quanto più questi avranno un elettorato omogeneamente disperso sul territorio** (mentre saranno attenuati dall'esistenza di aree di concentrazione del seguito). Nel caso dei sistemi proporzionali esistono però spesso anche *meccanismi specifici*, operanti a livello nazionale (o regionale) e orientati, a seconda dei casi, alla *riduzione* oppure all'*aumento della proporzionalità*. Nella prima direzione operano le soglie di esclusione in base alle quali sono ammessi al riparto dei seggi solo quelle liste o quei partiti che raggiungono un certo livello di voti a livello nazionale (Germania; Italia post-1993). Va invece per lo più nella seconda direzione l'adozione di circoscrizioni di secondo livello, nazionali o sub-nazionali, utilizzate per attenuare gli effetti riduttivi di circoscrizioni locali di piccole dimensioni, consentendo che i resti prodottisi all'interno di queste vengano riutilizzati sulla base di una sommatoria nazionale (o regionale). Questo era il caso del sistema elettorale della Camera dei deputati italiana prima della riforma del 1993.

4.2. Gli effetti indiretti

L'incidenza dei sistemi elettorali sui risultati finali delle consultazioni popolari non è, come già si è anticipato, dovuta soltanto al fatto che essi influiscono sulla traduzione dei voti in seggi ma anche al fatto che essi possono condizionare i *comportamenti degli attori in gioco* (elettori e candidati). Ma mentre il primo tipo di effetti ha carattere per così dire meccanico ed è abbastanza facile da calcolare, il secondo è legato a fattori assai meno facili da valutare come la psicologia, le scale di preferenze, il livello di conoscenze degli attori, e per finire il contesto complessivo della competizione politica.

Effetti indiretti sull'elettore: l'utilità del voto

▶ Proviamo comunque a delineare quali effetti ci possiamo aspettare sulla base di un'ipotesi di (relativa) razionalità del comportamento politico. Osserviamo intanto le cose dal punto di vista dell'**elettore**. Qui il punto principale da mettere in rilievo è la questione dell'**utilità del voto**.

• Nei sistemi maggioritari l'unico voto «utile» ai fini dell'assegnazione delle cariche elettive è quello che va al candidato di maggioranza relativa; tutti gli altri voti saranno per così dire sprecati; nei sistemi proporzionali invece il voto a ciascun candidato che superi la soglia di rappresentanza risulta utile. Il dilemma che l'elettore si trova davanti – dare il voto ad un candidato che non rappresenta la sua «prima preferenza» ma ha buone possibilità di essere eletto (**voto utile o strategico**), oppure al candidato preferito ma con minori possibilità di risultare eletto (**voto espressivo**) – è quindi molto più serio nel caso di un sistema maggioritario.

• Nei sistemi proporzionali voto utile e voto espressivo tendono invece a coincidere; il dilemma si porrà solo marginalmente e nella misura in cui il grado di proporzionalità sia attenuato (o per effetto di soglie di esclusione, o di circoscrizioni di piccole dimensioni).

Se l'alternativa si pone, in presenza di quali condizioni ci aspettiamo che prevalga il voto utile su quello espressivo? Innanzi tutto è necessario che l'elettore abbia un'idea – corretta o sbagliata che sia e formata sulla scorta dei risultati precedenti, dei «si dice», oppure grazie alla divulgazione di dati di sondaggio – sulle probabilità di vittoria dei diversi candidati. Inoltre, devono esistere «seconde scelte» tali da risultare preferibili rispetto alla sconfitta della propria prima scelta: in sostanza ci devono essere candidati (partiti) di ripiego non troppo distanti dalle posizioni del candidato (partito) preferito. In presenza di queste condizioni il sistema elettorale potrà esercitare un'influenza sul comportamento degli elettori, massima nel caso di sistema maggioritario, via via più attenuata quanto più il sistema proporzionale è perfetto. **Saranno conseguentemente penalizzati i candidati e i partiti che occupano posizioni estreme**: essi infatti avranno maggiore difficoltà a qualificarsi come destinatari del voto strategico; l'opposto accadrà invece per i candidati e i partiti in posizioni più centrali.

Effetti indiretti su candidati e partiti

► Accanto agli effetti sugli elettori dobbiamo considerare quelli sui **candidati** e sui **partiti**. Per questi i sistemi elettorali costituiscono una importante variabile di cui tenere conto ai fini delle prospettive di vittoria. Come per gli elettori anche per candidati e partiti le prospettive cambiano a seconda del sistema elettorale.

• In un *sistema ad alto livello di proporzionalità* l'unica strategia ottimale per un partito è quella di massimizzare i propri voti: da questi, infatti, dipendono i seggi che potrà ottenere. Dipenderà poi dalla storia del partito stesso e dal mercato competitivo se questo obiettivo sarà meglio perseguito definendo e ribadendo una identità precisa e delimitata oppure sviluppando un'immagine di partito più variegata (da partito pigliatutto) (cfr. cap. 9). Coalizioni elettorali ed unioni tra partiti presentano in questo contesto rischi cospicui (rendono meno chiara agli elettori l'identità del partito) e pochi vantaggi (i seggi guadagnati dovranno essere divisi con gli alleati) a meno che ci sia una soglia di rappresentanza da superare.

• Nel caso invece di un *sistema maggioritario*, ma anche quanto più il grado di proporzionalità dei sistemi proporzionali è ridotto, si accresce significativamente per i partiti il rischio dell'insuccesso totale, cioè che i voti ottenuti vadano sprecati. Diventa quindi decisivo riuscire a superare la soglia, molto più alta, di rappresentanza. Si rafforzano gli incentivi a coalizzarsi per aumentare le probabilità di superare la soglia di assegnazione dei seggi. Su questa scelta influisce poi una serie di variabili tra le quali avranno un peso particolare la distanza ideologica tra i partiti, la fedeltà degli elettori, l'entità del rischio di sconfitta. **Quanto minore è la distanza ideologica tra i partiti, quanto più elevata è la sicurezza di non perdere i propri elettori e quanto più grande è il rischio di una sconfitta elettorale, tanto maggiori saranno gli incentivi a coalizzarsi**; viceversa, quanto maggiore è la distanza tra i partiti, quanto più grande il rischio di perdere una parte dei propri elettori in caso di un'alleanza poco omogenea e quanto meno rilevante il rischio di una sconfitta, tanto minore dovrebbe essere la disponibilità dei partiti a coalizzarsi. Le forme in cui questo avverrà possono però variare tra l'estremo di una *fusione* vera e propria tra partiti e quello di *alleanze solo elettorali*. Tuttavia, anche qualora si verifichi per effetto degli incentivi elettorali una riduzione dei partiti attraverso una vera fusione, la nuova formazione potrebbe non rivelarsi stabile in sede parlamentare ed originare successivamente più gruppi. L'esperienza italiana successiva all'introduzione del sistema maggioritario conferma abbondantemente questa possibilità. Il sistema elettorale non è dunque da solo elemento sufficiente a determinare la riduzione permanente del numero dei partiti.

Effetti del doppio turno

• Effetti peculiari sono prodotti dai *sistemi elettorali a doppio turno*. Essi consentono infatti agli elettori di dare un voto diverso ad ogni turno; in particolare di optare al primo turno per un voto espressivo, e al secondo per un voto utile. L'elettore ha, quindi, margini di manovra maggiori ed è in grado di manifestare, in certa misura, il suo ordine di preferenza. Anche i partiti hanno maggiore libertà di azione. Possono correre da soli al primo turno per verificare il proprio seguito elettorale, senza però rischiare la sconfitta definitiva, e poi coalizzarsi al secondo turno facendo valere, in sede di accordi per il ritiro concordato delle candidature, la propria forza elettorale reale. Questo sistema dovrebbe attenuare, almeno in parte, rispetto ai sistemi maggioritari ad un turno solo, il potere di ricatto dei piccoli partiti nei confronti dei partiti maggiori: questi ultimi possono infatti calcolare, in base al primo turno, di quanti voti hanno bisogno per vincere e su quanti voti possono contare realmente i primi. Inoltre ne dovrebbero risultare penalizzati i partiti di estrema che, per la loro collocazione, sono meno suscettibili di beneficiare del voto utile del secondo turno [Fisichella 1982].

4.3. Valutazione complessiva degli effetti

Gli effetti complessivi dei sistemi elettorali sono dunque la somma degli effetti diretti locali e nazionali e degli effetti indiretti sugli elettori e sui partiti.

A più riprese la scienza politica ha tentato di condensarli in «leggi». Le variabili dipendenti sulle quali si è più concentrata l'attenzione sono *il numero dei partiti*, *il grado di proporzionalità/disproporzionalità nell'allocazione dei seggi*, *la forza dei partiti* e *la produzione di maggioranze*.

Le leggi di Duverger

• Duverger ne ha dato una prima formulazione affermando che **il sistema maggioritario si associa al dualismo partitico** mentre **il sistema proporzionale e il maggioritario a doppio turno al multipartitismo** [Duverger 1951].

Risposte di Sartori e Lijphart

• Sartori, a sua volta, ha contrapposto una formulazione più articolata sostenendo che: **1) il sistema maggioritario produce un sistema bipartitico in presenza di un sistema partitico strutturato e di un elettorato omogeneamente distribuito; 2) nel caso di elettorato non omogeneamente**

distribuito tale sistema mantiene un potere riduttivo sui partiti minoritari distribuiti omogeneamente sul territorio ma non può eliminare tutti quei partiti che possono contare su «sacche elettorali» maggioritarie; 3) i sistemi proporzionali, se sono perfetti, non hanno effetti sul sistema partitico (si limitano a «fotografarlo»), ma, quanto meno sono proporzionali, tanto più hanno effetti riduttivi (sempre in presenza di un sistema partitico strutturato) [Sartori 2004].

Nel lavoro di indagine empirica più esteso, compiuto sino ad oggi, Lijphart, sulla base di 350 elezioni nazionali e 35 elezioni per il Parlamento europeo (qui le elezioni in ogni paese costituiscono un caso a sé), ha tentato di stabilire che rapporto ci sia tra i *principali sistemi elettorali* e le *tre variabili cruciali della proporzionalità della distribuzione dei seggi rispetto ai voti, del numero dei partiti e della produzione di maggioranze*. I risultati confermano la rilevanza del sistema elettorale. Analizzando i paesi all'interno dei quali si è verificato o un cambiamento di formula proporzionale o di soglia di rappresentanza esplicita o implicita si nota che nella gran parte dei casi gli effetti vanno nella direzione prevista: al diminuire della proporzionalità della formula e al crescere della soglia di rappresentanza il livello di disproporzionalità nell'assegnazione dei seggi aumenta e il numero effettivo dei partiti parlamentari diminuisce, e viceversa. Lijphart nota che invece gli effetti sul numero effettivo dei partiti a livello elettorale sono poco chiari. Ciò indica che le correzioni della proporzionalità influiscono soprattutto sulla traduzione dei voti in seggi e assai meno sui comportamenti di voto degli elettori [Lijphart 1994].

- Se poi, per tentare un esame più generale delle relazioni tra sistemi elettorali e le variabili dipendenti indicate, si raggruppano i sistemi elettorali in 5 grandi categorie – maggioritario a un turno; altre formule maggioritarie; sistemi proporzionali a formula meno proporzionale (es. d'Hondt); a formula intermedia (es. Droop) e a formula più proporzionale (Hare) – si scopre che le relazioni vanno generalmente nella direzione prevista. Particolarmente chiaro è l'aumento della disproporzionalità e della frequenza di maggioranze parlamentari «fabbricate» (cioè prodotte dal sistema elettorale a livello di seggi in assenza di maggioranze a livello di voti), nonché l'abbassarsi del numero effettivo dei partiti in parlamento al passare dall'ultima categoria alla prima. Ma se si guarda al minore numero dei partiti elettorali appare chiaro che soprattutto i **sistemi maggioritari a un turno** esercitano anche un'influenza indiretta su elettori e partiti favorendo *voto strategico* dei primi e *aggregazioni* dei secondi. Minore è invece su questo piano l'incidenza delle diverse formule proporzionali.

Sistema elettorale come strumento di ingegneria politica

▶ I risultati di queste ricerche empiriche confermano dunque l'*importanza del sistema elettorale come strumento di «ingegneria politica»*, cioè come mezzo per produrre cambiamenti non casuali nei comportamenti e nelle strutture politiche [Sartori 2004]. Sarebbe però un errore pensare che esista un legame deterministico tra sistemi elettorali e sistemi partitici: questi stessi dati invece mostrano l'esistenza di una relazione probabilistica che non esclude eccezioni. Dunque non sempre i risultati sono quelli attesi. Fattori esterni possono controbilanciare e ridurre gli effetti dei sistemi elettorali. Occorre aggiungere un'ulteriore nota di cautela: i dati

di Lijphart fanno riferimento prevalentemente a situazioni caratterizzate da sistemi partitici consolidati. È tutt'altro che detto che queste conclusioni possano essere estese senza correzioni a situazioni caratterizzate invece da fluidità o crisi del sistema dei partiti. Le recenti vicende del caso italiano insegnano qualcosa in proposito. Il cambiamento di grande portata del sistema elettorale, che dal 1993 al 2005 aveva ridotto l'ambito di applicazione del sistema proporzionale ad un quarto soltanto dei seggi parlamentari (introducendo per di più alla Camera una soglia nazionale del 4%), e stabilito per il resto dei seggi il sistema maggioritario più severo, cioè il *plurality* ad un turno solo, non ha prodotto una riduzione del numero effettivo dei partiti né a livello elettorale né tanto meno a livello parlamentare. A che cosa si deve questo risultato, certamente inaspettato da parte di chi aveva promosso il cambiamento proprio per ottenere una semplificazione del sistema partitico? La spiegazione migliore sembra da trovare in una *variabile esterna* al sistema elettorale (e almeno parzialmente indipendente dallo stesso). Il collasso delle formazioni politiche dell'area centrale del sistema partitico, e in particolare del partito italiano più grosso, la Democrazia cristiana, aveva lasciato emergere una pluralità di piccoli partiti centristi che, grazie alla posizione pivotale e alla conseguente capacità di imporre propri candidati ai cartelli elettorali che si contrapponevano nei seggi uninominali (visto che nessuno dei partiti più grandi era in grado da solo di aspirare alla vittoria elettorale), sfuggivano all'effetto riducente del sistema maggioritario [Bartolini e D'Alimonte 1994]. A ciò poi si aggiunge il fatto che l'indebolimento generalizzato dei partiti ha reso molto più facili e frequenti dopo le elezioni i «cambiamenti di casacca» [Verzichelli 2000].

4.4. Altri effetti dei sistemi elettorali

Effetti sui parlamenti e sullo stile delle campagne

Se gli effetti sui sistemi partitici hanno comprensibilmente polarizzato l'attenzione degli studiosi, occorre ricordare almeno brevemente altri possibili effetti dei sistemi elettorali: quelli sul *personale parlamentare selezionato*, e quelli sullo *stile delle campagne elettorali*.

- In merito al primo punto, è facile ricordare come il passaggio dal sistema maggioritario a quello proporzionale abbia coinciso, in genere, con il tramonto del ceto politico notabiliare e con l'ascesa dei funzionari di partito [Mastropaolo 1984]. Numerosi studi empirici hanno messo in evidenza come alcuni elementi del sistema elettorale (in particolare formula maggioritaria uninominale e dimensione ridotta delle circoscrizioni nei sistemi proporzionali) concorrano a rendere più ardua l'elezione di candidati donne [Norris 1997] e di candidati appartenenti a minoranze non territorialmente concentrate. In condizioni di più elevato rischio di sconfitta, come quelle determinate da questi sistemi elettorali, i partiti preferiscono puntare sui candidati più sicuri. Viceversa sistemi proporzionali di lista applicati a circoscrizioni ampie rendono relativamente più facile l'inserimento di candidati provenienti anche dalle categorie più deboli.

• In merito al secondo punto, vari aspetti del sistema elettorale influiscono anche sulla conduzione delle elezioni. Per esempio, è facile notare che l'esistenza del voto di preferenza nei sistemi proporzionali di lista consente lo svilupparsi di una *competizione infra-partitica* accanto a quella inter-partitica. Ne dava un buon esempio, sino alla riforma del 1993, l'Italia con le elezioni della Camera dei deputati. Più discutibile è la relazione tra sistemi elettorali e personalizzazione delle elezioni. I collegi uninominali tendono a dare al candidato una posizione di spicco ben maggiore dei sistemi proporzionali di lista, nei quali invece il simbolo di partito ha un ruolo decisivo (e ancor di più quando si opera a livello nazionale la redistribuzione dei resti). Tuttavia questo effetto è tutt'altro che assoluto come mostra il confronto tra diversi casi di uninominale: se negli Stati Uniti il candidato e le sue caratteristiche individuali hanno un peso molto rilevante, in Inghilterra, in presenza di partiti ben più strutturati e per effetto del legame tra maggioranza parlamentare ed esecutivo, il simbolo di partito mantiene un'importanza ben maggiore nella scelta elettorale.

5. Svolgimento e partecipazione

Nello studio delle elezioni l'attenzione prevalente si concentra, come è naturale, sull'espressione concreta del voto. Tuttavia, a monte di questa sta la scelta degli elettori di partecipare o meno all'elezione stessa.

La partecipazione al voto: un andamento irregolare

▶ La **partecipazione al voto**, come si constata facilmente da un raffronto tra paesi, tra periodi storici, oltre che tra elezioni di diverso tipo all'interno dello stesso paese, è suscettibile di *variazioni importanti*. In via di esempio, possiamo osservare che il tasso di partecipazione oscillava negli anni ottanta per quel che riguarda le elezioni dei parlamenti nazionali tra una media del 41% in Svizzera e del 51% negli Stati Uniti e, all'altro estremo, una media dell'87% in Belgio e del 93% in Italia [Jackman e Miller 1995]. In chiave diacronica va segnalato che in Italia le elezioni parlamentari anteriori al fascismo vedevano una partecipazione che oscillava tra il 45% (1870) e il 65% (1909) [Ballini 1988, 302-306] mentre in quelle posteriori al fascismo si va ben oltre il 90% (e divari simili potremmo trovarli in molti altri paesi europei). Se poi si confrontano elezioni diverse, troviamo che in Inghilterra, a fronte di una media del 74% nelle elezioni per il parlamento nazionale, il livello crolla sotto il 30% in quelle per il Parlamento europeo. Ulteriori differenze le possiamo rilevare spesso tra zone di uno stesso paese: in Italia, per esempio, tra le regioni meridionali e quelle del Centro-Nord si riscontrano differenze dell'ordine del 20%. È vero dunque che il voto è l'atto di partecipazione più diffuso nelle democrazie contemporanee (cfr. anche cap. 7), ma si deve osservare anche che la sua frequenza è tutt'altro che costante.

Spiegazioni della partecipazione elettorale

• Queste oscillazioni hanno stimolato un'ampia discussione. Un primo tipo di spiegazioni si è orientato su **variabili culturali**: si è ipotizzato che la partecipazione in generale e quella elettorale in particolare dovessero essere più frequenti laddove era più diffusa una «cultura civica», cioè caratterizzata da fiducia nelle istituzioni democratiche [Almond e Verba 1963] (cfr. cap. 4, par. 4). Un secondo tipo di spiegazioni fa riferimento invece a **caratteristiche individuali** (istruzione, status socioeconomico, età, sesso, ecc.) dell'elettore [Verba e Nie 1972]. Un terzo tipo di spiegazioni poi ha rivolto l'attenzione a **variabili istituzionali**, suggerendo che possano essere rilevanti una serie di fattori che riguardano le modalità di organizzazione del voto (dai meccanismi di registrazione degli elettori al tipo di sistema elettorale, all'obbligatorietà o meno del voto, al momento stesso in cui si svolgono le elezioni), ma anche le conseguenze politiche di questo (per esempio l'incidenza dei risultati elettorali sulla formazione dei governi) [Jackman e Miller 1995]. Altre ipotesi infine sottolineano l'importanza del diverso ruolo che possono avere attori politici di mobilitazione come i partiti (e in particolare lo sviluppo nel tempo di forme diverse di partito) [Rokkan 1970; Rosenstone e Hansen 1993].

• Che riscontro hanno queste diverse ipotesi nella realtà? E ancora, si tratta di spiegazioni alternative o complementari? Il disegno della ricerca ha fortemente influenzato le conclusioni degli studi empirici in questa materia. Gli studi di carattere sincronico condotti all'interno di un solo paese hanno spesso portato a sottolineare l'importanza dei **fattori individuali** come l'età, il sesso, l'istruzione, il reddito (giovani, donne e persone meno istruite e di reddito inferiore votano meno delle persone di età matura, di sesso maschile e di istruzione e reddito più elevati) [Verba e Nie 1972], oppure le **differenze nella cultura politica, nell'ambiente e nella densità delle reti sociali tra parti diverse di un paese** [Cartocci 1990]. L'allargamento della prospettiva in senso diacronico o comparato stimola invece a prendere in considerazione anche altre variabili. Per esempio, il confronto tra il periodo prefascista e quello postfascista in Italia suggerisce l'importanza da un lato dello **sviluppo dei partiti di massa** come fattore di mobilitazione elettorale, dall'altro dell'introduzione dell'*obbligo di voto*.

Il confronto sincronico tra diversi paesi porta poi a mettere in luce la rilevanza dei **fattori istituzionali** e di **organizzazione politica** [Jackman e Miller 1995; Franklin 1996].

• In conclusione si deve dire che una *pluralità di fattori*, piuttosto che uno solo, interviene a favorire o scoraggiare la scelta dell'elettore di recarsi alle urne. La rilevanza maggiore o minore degli uni o degli altri varia in maniera non trascurabile a seconda del contesto.

6. Il comportamento di voto e le sue determinanti

Le scelte degli elettori: fattori e teorie

Naturalmente nelle elezioni l'aspetto cruciale è la **scelta degli elettori**: preferiscono i partiti di governo o quelli di opposizione, quelli di destra o quelli di sinistra, scelgono partiti confessionali o laici, e così via? E, ancora, quanto sono costanti o variabili nell'espressione del loro voto? Soddisfatti questi interrogativi di natura descrittiva si pongono poi quelli esplicativi: **perché gli elettori votano in un certo modo? quali fattori spiegano meglio i diversi tipi di comportamento elettorale?** Infine, **quali teorie si rivelano più soddisfacenti per dare un inquadramento complessivo a questi interrogativi?**

Queste tematiche hanno, da sempre, attirato l'attenzione degli scienziati politici e gli studi empirici e teorici che ne sono derivati costituiscono uno dei settori più cospicui della disciplina. Tra questi troviamo sia studi di livello micro (centrati sul comportamento individuale di voto degli elettori) che di livello macro (centrati invece sui risultati aggregati), sia di breve che di lungo periodo, sia focalizzati sulle variazioni all'interno di un singolo paese che su quelle tra paesi.

Grande è anche la varietà dei *fattori esplicativi* considerati. Due autorevoli studiosi ne indicano almeno otto gruppi:

> 1) caratteri sociali ed economici durevoli; 2) identificazioni partitiche di lungo periodo; 3) predisposizioni in materia di politiche; 4) preferenze relative a temi di politiche correnti; 5) percezioni delle condizioni attuali del paese o personali; 6) valutazioni retrospettive del governo in carica e dei suoi risultati; 7) valutazione delle qualità personali dei candidati; 8) valutazioni prospettive della potenziale efficacia futura dei candidati e partiti [Miller e Shanks 1996, 190].

L'osservazione empirica dei **comportamenti di voto** ha messo in luce un notevole grado di continuità a livello aggregato. Gli allineamenti di voto si riproducono in genere di elezione in elezione senza variazioni eccessive, anche su archi di tempo molto lunghi. La notevole continuità del sostegno elettorale complessivo (e anche delle sue articolazioni territoriali) per i diversi partiti suggerisce l'importanza di fattori esplicativi durevoli.

- Sulla scia tanto di alcune teorie generali della società che delle ideologie che hanno ispirato la vita politica degli ultimi 150 anni e nutrito l'identità di importanti partiti, alcuni tra i primi studi sul comportamento elettorale hanno attirato l'attenzione sull'**influenza della classe sociale** [Lazarsfeld, Berelson e Gaudet 1948; Berelson, Lazarsfeld e McPhee 1954]. Se i legami tra questo fattore e il voto sono stati largamente documentati, la ricerca comparata ha anche mostrato che la sua influenza può variare in misura assai significativa da paese a paese: mentre il voto di classe (in sostanza la corrispondenza tra appartenenza alla classe operaia e voto per la sinistra, appartenenza alle classi medie e voto per il centro e la destra) risultava molto alto nei paesi scandinavi e in Inghilterra, era assai più basso negli Stati Uniti e in Canada, ma anche in Italia e in Irlanda [Alford 1965].

Influenza della classe sociale

- Queste variazioni hanno indotto a prendere in considerazione altri fattori: in particolare quello **religioso** e quello **etnico-linguistico**. Si è così scoperto che l'appartenenza attiva ad una confessione religiosa può ridurre anche drasticamente la capacità della classe sociale di orientare il voto [Rose e Urwin 1970]. È proprio questo che spiega come in alcuni paesi una parte cospicua della classe operaia non voti tradizionalmente per i partiti socialisti o comunisti, ma per partiti confessionali. Un discorso analogo vale per l'appartenenza a gruppi etnici e linguistici di minoranza.

L'esplorazione empirica dei legami tra queste variabili e i comportamenti di voto ha messo in luce che le variazioni di questi ultimi, nel tempo

e da paese a paese, non sono legate soltanto alle diverse distribuzioni di questi caratteri nelle società, ma anche al loro diverso **grado di politicizzazione**. Come suggerisce la *teoria dei cleavages* (cfr. cap. 9), classe sociale, appartenenza confessionale, legami regionali ed etnico-linguistici esercitano tanta più influenza sul comportamento elettorale quanto più intorno ad essi si è sviluppato un processo di mobilitazione politica della popolazione e i partiti, in competizione tra loro, hanno assunto questi caratteri come elementi della propria identità politica [Lipset e Rokkan 1967; Bartolini 2000]. La straordinaria continuità del comportamento di voto lungo linee di frattura riconducibili a conflitti politico-sociali spesso radicati in un passato lontano, nonostante i cambiamenti intervenuti nella struttura sociale, ci conferma nella necessità di considerare in maniera meno schematica il *rapporto tra caratteri sociali e voto* e di tener conto del ruolo determinante dei **fattori politici** nella spiegazione dei comportamenti elettorali.

Grado di politicizzazione

- Una lunga tradizione americana di studi ha utilizzato in questo contesto il **concetto di identificazione partitica** per sottolineare l'importanza dei vincoli psicologici di fedeltà che si stabiliscono nel tempo tra l'elettore e il partito [Campbell, Gurin e Miller 1954; 1960; Miller e Shanks 1996]. Una serie ormai ricchissima di analisi empiriche ha mostrato come negli Stati Uniti questo elemento costituisca un fattore esplicativo del voto molto potente (anche se non l'unico, come appare dal fatto che la correlazione tra identificazione di partito e voto per il partito stesso subisce oscillazioni nel tempo sotto l'influenza di fattori di breve periodo, come personalità dei candidati, programmi dei partiti, ecc.) [Miller e Shanks 1996, cap. 6].

L'identificazione di partito

Che cosa generi l'*identificazione di partito* e come questa muti nel tempo è una questione ulteriore. Abbastanza assodato è il fatto che l'identificazione di partito si rivela un carattere molto durevole nella vita degli individui e che tende a rafforzarsi con l'età. I mutamenti a livello aggregato sono per lo più legati all'ingresso nell'elettorato di nuove coorti di elettori socializzate alla politica sotto l'influenza di eventi politici particolari ed in contesti diversi dal passato. Contrariamente ad alcune interpretazioni che suggerivano un declino inarrestabile dell'identificazione partitica gli studi più recenti hanno messo in luce come il declino degli anni 1968-1980 sia stato seguito da una ripresa di *partisanship* nelle nuove coorti entrate successivamente nell'elettorato [*ibidem*, cap. 7].

Per una serie di ragioni, tra le quali in particolare la maggiore complessità dei sistemi dei partiti e la loro minore stabilità nel tempo, gli studi sul comportamento di voto in Europa hanno incontrato maggiore difficoltà nell'utilizzare questo concetto [Holmberg 1994]. Tuttavia anche qui il fenomeno della **continuità nei comportamenti elettorali** è stato ampiamente rilevato. In un famoso saggio degli anni sessanta Lipset e Rokkan constatavano un sostanziale *congelamento* dei sistemi partitici europei a partire dagli anni venti [Lipset e Rokkan 1967] (cfr. cap. 9). Le grandi fratture sociopolitiche, sulle quali si erano costruiti i sistemi partitici europei e intorno alle quali questi avevano mobilitato l'elettorato di massa organizzandolo in vere e proprie «sub-culture» fortemente autonome, dopo più di quarant'anni dalla democratizzazione del suffragio dominavano ancora

Continuità dei comportamenti elettorali

la scena. Come per gli Stati Uniti, anche per l'Europa negli anni settanta-ottanta questo quadro è sembrato incrinarsi: sono apparse **nuove linee di frattura**, come quella tra orientamenti materialisti e post-materialisti [Inglehart 1977], sono nati nuovi partiti e i legami tra partiti tradizionali e comportamenti di voto sono diventati meno stabili [Dalton, Flanagan e Beck 1984; Dalton 1996; Franklin *et al.* 1992; van Deth e Janssen 1994]. Anche se studi più sistematici hanno almeno parzialmente ridimensionato la portata del mutamento e mostrato che linee di continuità di lungo periodo non sono state spazzate via [Bartolini e Mair 1990], l'attenzione per la *variabilità di breve periodo* e la *ricerca di fattori esplicativi nuovi* sono aumentate anche negli studi europei sul comportamento elettorale.

• Sulla continuità di fondo del comportamento elettorale, prodotta dalla capacità dei partiti di «strutturare il voto» (cfr. cap. 9) costruendo legami durevoli di natura sia organizzativa sia psicologica con una buona parte dell'elettorato, e dalla disponibilità dell'elettorato a sviluppare tali legami, si innestano *altri fattori* capaci di produrre nel breve periodo variazioni significative. Queste variazioni avvengono sia per effetto di elettori che *tradiscono* il partito per il quale avevano votato in passato e votano per un altro, sia per effetto di *passaggi dal voto al non voto e viceversa*. Come suggerivano due studiosi italiani, accanto al **voto di appartenenza** (legato appunto ai *cleavages* e alle sub-culture tradizionali) occorre considerare anche un più mobile **voto di opinione** (determinato da orientamenti più variabili) e un utilitaristico **voto di scambio** (strettamente ancorato ai benefici particolaristici calcolabili dall'elettore) [Parisi e Pasquino 1977].

Tipologie di elettori: appartenenza, opinione, scambio

Personalità dei candidati (specialmente nelle elezioni presidenziali o in quelle parlamentari ma centrate sulla figura del leader del governo) [Bean e Mughan 1989; Wattenberg 1991; Kaase 1994], *issues* specifiche in gioco e posizioni dei partiti rispetto a queste [Butler e Stokes 1974; Budge e Farlie 1983], valutazioni retrospettive sulle *performance* del governo uscente [Fiorina 1981] e prospettive sulle capacità dei contendenti di affrontare con successo i problemi pendenti sono i principali fattori presi in considerazione per spiegare le fluttuazioni di breve periodo.

I fattori economici

• In questo quadro una particolare importanza hanno gli studi sui **fattori economici**. In un contesto come quello contemporaneo nel quale ai governi sono attribuite ampie responsabilità in materia di gestione dell'economia, l'ipotesi che l'andamento (favorevole o avverso) dell'economia incida sul comportamento elettorale spingendo gli elettori a sostenere o punire le forze di governo (e viceversa quelle di opposizione) [Norpoth, Lewis-Beck e Lafay 1991] è certamente plausibile. Questa ipotesi di fondo si rivela suscettibile di molteplici articolazioni: per esempio, ci si può chiedere se avrà maggior peso la situazione economica complessiva o specifici aspetti, se conteranno di più i risultati negativi di quelli positivi, se il giudizio dell'elettorato si rivolgerà più alle forze di governo che a quelle di opposizione, se elettori di sinistra e di destra saranno sensibili ad aspetti differenti dell'andamento dell'economia (livello di disoccupazione, livello di inflazione, ecc.), se il giudizio dell'elettore si baserà sulla propria situazione economica personale o su quella del paese, prevalentemente sul passato o anche sulle aspettative future. Le numerose ricerche empiriche, sia comparate che su singoli paesi, suggeriscono una certa prudenza: l'economia conta sì, ma non sempre; in linea di massima il suo peso si fa sentire prevalentemente in termini di giudizio retrospettivo sui governanti per quanto riguarda l'andamento dell'economia nel suo complesso. Il voto economico è inoltre più facile da esprimere là dove il sistema partitico è più semplice (come nel bipartitismo); in quelli più complessi sono soprattutto i partiti maggiori quelli sui quali si appunterà l'attenzione [Bellucci 1991].

• A conclusione di questa breve rassegna di un campo estremamente ricco di studi empirici e teorici si può dire che è difficile ricondurre la spiegazione del voto ad una equazione troppo semplice. La ricerca delle determinanti del voto mostra che queste possono variare anche in misura significativa nel tempo e da paese a paese, così come all'interno di uno stesso paese. Il fatto è che il comportamento di voto se da un lato ha alla sua base interessi, opinioni, predisposizioni e credenze che hanno le loro radici nell'individuo e nella sua collocazione all'interno della società, dall'altro rappresenta la risposta ad un'offerta politica che proviene dal sistema degli attori partitici e istituzionali e risente delle dinamiche interne e del grado di strutturazione di questo. Nessuno di questi aspetti può essere dimenticato se non si vuole dare del voto una interpretazione troppo riduttiva.

Per approfondire

Ballini, P.L., *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1988.

Bartolini, S. e R. D'Alimonte (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, Il Mulino, 1994.

Cartocci, R., *Elettori in Italia: riflessioni sulle vicende elettorali degli anni Ottanta*, Bologna, Il Mulino, 1990.

Lijphart, A., *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

Mackie, T. e R. Rose, *The International Almanach of Electoral History*, Houndmills, Macmillan, 1991.

Parisi, A.M.L. e G. Pasquino (a cura di), *Continuità e mutamento elettorale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1977.

Sartori, G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2000⁴.

Domande

- Che cosa sono le elezioni?
- In che cosa si differenziano da altri metodi di selezione dei governanti?
- In che cosa differiscono elezioni democratiche e non democratiche?
- Quali i principali momenti e aspetti del processo elettorale?
- Quali sono i tipi fondamentali di sistemi elettorali?
- Che cosa si intende per sistemi maggioritari?

- Quali le principali varianti dei sistemi maggioritari?
- Che cosa si intende per sistemi proporzionali?
- Quali le principali varianti dei sistemi proporzionali?
- Qual è la rilevanza dell'ampiezza delle circoscrizioni?
- Che cosa si intende per effetti diretti dei sistemi elettorali?
- Che cosa si intende per effetti indiretti dei sistemi elettorali?
- Quali fattori influenzano la partecipazione elettorale?
- Quali fattori influenzano le scelte elettorali?

Parlamenti e rappresentanza

Capitolo 12

1. Che cos'è un parlamento?

La grande maggioranza degli stati contemporanei è dotata di una istituzione che, seppur variamente denominata da paese a paese (Congresso, Parlamento, Assemblea nazionale, Stati generali, Consiglio, ecc.), viene comunemente definita **parlamento** [Inter-Parlamentary Union 1986]. L'assenza completa di un parlamento è oggi eccezionale. Anche il passato rivela presenze significative di istituzioni parlamentari. Qui, peraltro, i vuoti sono più consistenti: sono essenzialmente i *paesi europei* a vantare una tradizione di lungo periodo. Vista l'estensione del fenomeno nello spazio e nel tempo, e nell'ambito di regimi politici anche assai diversi, sembra opportuna una messa a fuoco del concetto per evitare di ritrovarsi con idee così vaghe da risultare poco utili per l'osservazione empirica della realtà.

A questo fine conviene partire da un significato «forte», cioè dall'identificazione delle caratteristiche fondamentali del fenomeno parlamentare quale si presenta all'interno dell'ambito storico e geografico che ne rappresenta il culmine – l'**ambito delle liberal-democrazie occidentali** a partire, grosso modo, dalla seconda metà del secolo scorso (cfr. cap. 4). Da lì si potrà poi procedere per valutare il grado di distacco che presentano da questo modello le assemblee parlamentari nei *regimi non democratici odierni*, e per capire fino a che punto i parlamenti contemporanei affondino le loro radici in esperienze parlamentari del passato.

Il parlamento nelle liberal-democrazie

In via di prima schematizzazione, i parlamenti democratici presentano una serie di proprietà:

PROPRIETÀ DEI PARLAMENTI DEMOCRATICI

1) natura *assembleare*
2) carattere *permanente* dell'istituzione e la sua *competenza generale*
3) mandato *temporalmente definito* dei componenti
4) *pluralismo* interno
5) collegamento organico con i processi istituzionali della *rappresentanza politica*

Proprietà dei parlamenti democratici

Vediamo più per esteso il significato di questi caratteri.

- Con la prima si fa riferimento sia alla **forma collegiale**, cioè tendenzialmente paritaria, della *membership* dell'istituzione sia alla sua relativa **ampiezza**. Un'**assemblea parlamentare** è un organismo fondamentalmente non gerarchico; anche se al suo interno esistono in via di fatto o di diritto posizioni di maggiore potere, questi divari potestativi sono assai inferiori che in altre istituzioni, e in sede di voto tutti i suoi componenti hanno lo stesso peso. Un parlamento è composto inoltre da un numero di membri, in linea di massima, più esteso di altri organismi collegiali (governi, commissioni, comitati, ecc.).
- In secondo luogo i parlamenti, in quanto **organismi permanenti** e non costituiti *ad hoc* (come per esempio un'assemblea costituente), non sono confinati nella loro attività a un insieme delimitato di decisioni (come approvare o rivedere una costituzione), ma sono in grado di produrre un *flusso decisionale continuo*, ponendosi così alla pari delle altre istituzioni fondamentali di governo. Il carattere permanente significa anche la non dipendenza del parlamento da altri organismi per la sua convocazione, un elemento che ne accresce l'autonomia.
- Il carattere permanente dell'istituzione è però corretto dalla terza proprietà: i componenti dei parlamenti democratici sono soggetti al **rinnovo**, a scadenze temporalmente ravvicinate. Il mandato a vita, dove sussiste, rappresenta un'eccezione.
- La quarta proprietà segnala che si tratta di un'istituzione organizzata secondo principi e modalità tali da consentire e regolare la **coesistenza di una pluralità di orientamenti politici**. In particolare ciò significa consentire in maniera continuativa l'*espressione dell'opposizione*, che può quindi fruire di uno spazio istituzionale garantito.
- Ultima proprietà dei parlamenti democratici, non per importanza, ma al contrario perché tra tutte è quella con il maggiore potere discriminante, è che essi costituiscono parte integrante del **processo rappresentativo** del quale sono il coronamento. Si tratta dunque di assemblee non autolegittimantisi (quali ad esempio i vari consigli di esperti) ma che si fondano su un legame istituzionalizzato con la cittadinanza politica. Lo strumento di questo collegamento sono forme di *elezione popolare* (cfr. cap. 11). Sotto questo profilo si distaccano da altri tipi di assemblee parlamentari, significative ancora nel XIX secolo ma oggi eccezionali (e semmai costituenti un ramo soltanto del parlamento), caratterizzate da forme «storiche» di rappresentanza non elettorale (l'esempio della Camera dei Lords inglese è l'unico di qualche rilievo), o dalla nomina da parte dell'esecutivo (come, in Italia, il Senato regio dello Statuto Albertino).

Definizione minima strutturale di parlamento

▶ Una definizione minima di parlamento basata sui suoi caratteri strutturali potrebbe essere, quindi, la seguente: **un'assemblea rappresentativa a competenza generale, pluralistica e permanente ma rinnovata nella sua composizione tramite elezioni a scadenze regolari**. L'assenza di anche uno solo di questi elementi determina un mutamento sostanziale nella natura dell'istituzione. La categoria dei parlamenti non democratici (o pre-democratici) rivela una gamma assai varia di *scostamenti* da questo modello. È in primo luogo il carattere del *pluralismo* ad essere attenuato o cancellato, ma anche quelli della *rappresentatività* e della *permanenza* sono per lo più aleatori o svuotati di significato. Continuare ad utilizzare lo stesso termine «parlamento» anche per questi casi può essere fatto solo con una certa prudenza: le proprietà del concetto evocato non saranno, infatti, più le stesse. E, se la consuetudine linguistica impedisce di differenziare i termini, bisognerebbe almeno affiancarli con un aggettivo qualificativo che richiami l'attenzione sulle diversità. Si dovrà quindi parlare di *parlamenti pre-democratici*, *non democratici*, *autoritari*.

2. La rappresentanza democratica

La rappresentanza

L'opportunità di partire da una messa a fuoco del **concetto di rappresentanza** è abbastanza ovvia dopo quanto si è detto. L'attributo politicamente più significativo della definizione dei parlamenti è, infatti, proprio il *carattere rappresentativo*. Con esso si richiama una caratteristica strutturale dei parlamenti democratici, ma anche ovviamente una dimensione fondamentale delle loro *attribuzioni funzionali*. Ma c'è di più: l'attributo «rappresentativo» non qualifica soltanto una *istituzione politica* (il **parlamento**), ma addirittura un *regime* nel suo complesso (la **democrazia rappresentativa**) (cfr. cap. 4). Ed è proprio questo attributo che fa del parlamento un'istituzione essenziale della democrazia moderna.

Stabilire con precisione il significato del **concetto di rappresentanza** è però tutt'altro che semplice. Conviene infatti ricordare che questo concetto, così cruciale per la politica democratica, ha un ambito di utilizzazione che va ben al di là di questa sfera e anche di quella politica. Il tema della *rappresentanza* ha avuto ed ha importanti applicazioni nel *campo del diritto*, sia privato che processuale (si pensi alla rappresentanza dei minori o a quella nelle attività contrattuali, nonché ai rapporti tra le parti del processo e i rispettivi «rappresentanti»), nel campo della *creazione artistica figurativa e scenica*, e persino nella *teologia* (per il rapporto sacerdote-divinità) [Cotta 1997]. Queste importanti tradizioni hanno spesso influenzato l'*uso politico del concetto*. Bisogna poi aggiungere che il concetto politico di rappresentanza ha un uso che si estende ben al di là dell'ambito democratico. C'è una lunga tradizione di rappresentanza che precede l'epoca democratica, così come ci sono modelli contemporanei di rappresentanza che si propongono come alternativi a quella democratica. **Rappresentanza, rappresentanza politica** e **rappresentanza politica democratica** possono dunque essere visti come tre insiemi di significati concentrici e via via meno estesi. Qui è soprattutto l'ultimo che ci interessa, ma non si possono trascurare del tutto i rapporti con gli altri due.

Carattere duale e relazionale del concetto di rappresentanza

▶ *Il concetto di rappresentanza fa riferimento sempre ad una situazione duale e relazionale, suppone cioè un rappresentante ed un rappresentato, e che tra questi sussista un certo rapporto.*

Nella sfera politica i due poli si identificano con i **governanti** ed i **governati**: sotto questo profilo le teorie e le istituzioni rappresentative rispondono tutte all'esigenza di interpretare e modellare il *rapporto tra questi due poli* che è l'asse centrale della politica stessa. Al centro di tutte le

interpretazioni della rappresentanza sono dunque *la natura e il contenuto di quel rapporto*; ma esse suppongono anche un chiarimento dell'*identità* dei due poli: **chi sono cioè i rappresentanti e chi sono i rappresentati.**

Come è stato messo in luce da uno dei più approfonditi studi del concetto di rappresentanza politica [Pitkin 1967], possiamo individuare almeno *cinque varianti* principali del significato di questo rapporto:

> 1) la rappresentanza come *conferimento di autorità*; 2) la rappresentanza come *azione nell'interesse di qualcuno* che non può o non vuole agire personalmente; 3) la rappresentanza come *responsabilità*; 4) la rappresentanza come rappresentatività, cioè come specchio, *riproduzione di una determinata realtà*; 5) la rappresentanza come *evocazione simbolica*.

Varianti del significato di rappresentanza

Tutte queste accezioni ricorrono in qualche misura nell'esperienza politica, singolarmente ma, più spesso ancora, *combinandosi tra loro*. La preminenza attribuita all'uno o all'altro aspetto produce entro il sistema politico effetti «rappresentativi» assai diversi, come si può facilmente rilevare raffrontando le esperienze storiche concrete di attuazione di questi modelli. Alcuni anzi ci portano fuori dall'esperienza parlamentare e democratica.

- La prima accezione fa riferimento a quell'aspetto del rapporto tra rappresentato e rappresentante in base al quale viene stabilito che le azioni del secondo valgono per il primo e lo impegnano. **Il rappresentante ne trae dunque il titolo ad agire legittimamente per il rappresentato.** Questo concetto di rappresentanza ha trovato largo impiego nella teoria politica e giuspubblicistica fin dal Medioevo [Ullmann 1966] per interpretare tutte quelle situazioni nelle quali una collettività, non potendo, proprio per la sua natura, agire in prima persona, deve ricorrere a soggetti che agiscano legittimamente per lei. È facile capire che per questa accezione è cruciale come viene precisato il **conferimento di autorità.** Si tratta della hobbesiana *alienazione definitiva e permanente del potere di agire* da parte della collettività a favore dei governanti attraverso il contratto originario [Hobbes 1921], oppure di un *conferimento di autorità temporaneo e limitato* che il rappresentato può ritirare o delimitare entro limiti sostanziali?

Autorità

- Nella seconda accezione l'aspetto centrale è il **contenuto dell'agire del rappresentante.** *La rappresentanza è definita sulla base dell'interesse del rappresentato.* Il criterio della rappresentanza sta dunque nel rispetto da parte del rappresentante degli interessi del rappresentato. Questo significato è complementare al precedente nel senso che l'autorità ad agire al posto del rappresentato è normalmente conferita al rappresentante nel presupposto che questi agisca poi a tutela degli interessi del primo. Anche per questa accezione c'è uno *spazio di variazione* non indifferente; basti pensare alle profonde differenze tra un'interpretazione che concepisca il rappresentante come l'unico autorizzato a stabilire quale sia il «vero» interesse del rappresentato, e un'altra che invece riconosca a quest'ultimo il diritto di determinarlo. Si può subito notare come della prima interpretazione si avvalgano i *regimi autocratici* di ogni tempo, mentre alla seconda si

Agire

ispirino invece i *regimi liberal-democratici*. Questa seconda interpretazione della rappresentanza introduce l'esigenza che al rappresentato sia riconosciuto un **ruolo attivo**, cioè la possibilità di esprimere i propri interessi e di controllare che essi siano rispettati dal rappresentante.

Responsabilità

- Questa esigenza rinvia alla terza accezione, quella della **rappresentanza come relazione che comporta una responsabilità del rappresentante nei confronti del rappresentato** e prevede dei meccanismi per farla valere [Friedrich 1950; 1960]. Presa da sola questa accezione non dice nulla sui contenuti *sostanziali* del rappresentare ma esprime soltanto una *dimensione procedurale del rapporto rappresentato-rappresentante*, cioè il potere del rappresentato di controllare e sanzionare il rappresentante (attraverso una rescissione del rapporto) e il dovere di questi di sottoporvisi. Il meccanismo attraverso il quale questa accezione di rappresentanza si esprime nelle democrazie sono le **elezioni** (cfr. cap. 11).

Le ultime due varianti si collocano in una dimensione un po' diversa del significato della parola «rappresentanza». Non fanno tanto riferimento al rappresentare come ad un *modo di agire*, bensì al rappresentare come a un *modo di essere* attraverso il quale il rappresentante si rivela capace di riprodurre ed evocare la realtà rappresentata.

Specchio

- La quarta accezione, quella della **rappresentanza come «specchio» o rappresentatività**, ricorre in forma più o meno esplicita tutte le volte che nella discussione sulle qualità dei regimi politici e delle loro istituzioni ci si interroga sulla loro capacità di riflettere ed essere in sintonia con la società alla quale si riferiscono. **La rappresentanza è intesa come riproduzione dei soggetti rappresentati o, per meglio dire, delle caratteristiche di questi.** Il riferimento all'istituzione parlamentare è in questo caso d'obbligo: la sua natura assembleare consente, infatti, di concepirla come un *microcosmo* che rifletta i caratteri del corpo politico. Naturalmente una concezione di questo genere implica necessariamente una drastica *selezione* delle caratteristiche del corpo politico da riprodurre. Il passaggio da una popolazione che può essere di milioni di individui, con un'enorme varietà di proprietà, alla popolazione di poche centinaia di unità di «rappresentanti» delle istituzioni parlamentari non consente materialmente la riproduzione fedele della distribuzione di più di un piccolo numero di caratteri.

Problema cruciale di questa variante della rappresentanza diventa allora la **determinazione delle caratteristiche da rappresentare.** Per lo più ci si riferirà a *caratteri oggettivi* della popolazione quali il genere, lo status, la condizione professionale, l'appartenenza etnica o confessionale, corrispondenti alle articolazioni più salienti della struttura sociale [Putnam 1976]. *Un organo politico sarà dunque tanto più rappresentativo quanto più fedelmente replicherà la distribuzione di certe caratteristiche proprie della società.*

In un contesto di democrazia liberale, la rappresentatività «sociologica» non è garantita automaticamente dai meccanismi elettorali. La sua realizzabilità è legata alla compresenza di alcune condizioni politiche, quali la volontà dei rappresentati di scegliere rappresentanti simili a se stessi e la disponibilità di un sufficiente numero di «candidati-rappresentanti» dotati di simili caratteristiche. La presenza di entrambe le condizioni è

spesso problematica. Il realizzarsi della prima è più probabile quando il carattere in questione è fattore di definizione dell'identità politica di un settore della società (per esempio quando l'essere operaio, o donna o membro di una comunità religiosa o etnica determina gli orientamenti politici). La seconda dipende invece dai processi di reclutamento e carriera delle élite politiche e può entrare in conflitto con le tendenze alla professionalizzazione delle stesse [Putnam 1976; Norris 1997; Cotta e Best 2007].

D'altro canto si può rilevare che alcuni parlamenti di *regimi non democratici*, espressione di processi elettorali fortemente manipolati, e quindi deficitari rispetto alle altre accezioni del concetto di rappresentanza (in particolare quella della responsabilità), sono invece più «rappresentativi» dei parlamenti democratici in termini di *rispecchiamento* di alcune caratteristiche sociali della popolazione. In essi, infatti, *la rappresentatività sociologica viene realizzata «dall'alto» proprio come sostituto (con funzione legittimante) degli altri contenuti della rappresentanza che sono assenti*. Il caso del Soviet Supremo dell'Urss e in generale dei parlamenti dei regimi comunisti era emblematico: in termini sia di genere che di estrazione sociale i parlamentari erano uno specchio accurato della società [Blondel 1973].

A differenza delle interpretazioni procedurali della rappresentanza che affidano il controllo sui rappresentanti a **meccanismi istituzionali di responsabilità**, questo modello parte più o meno esplicitamente dall'assunto che il comportamento dei rappresentanti sia determinato dalla loro **identità**: un rappresentante donna farà gli interessi delle donne, un rappresentante operaio degli operai e così via. *Ma alla somiglianza di caratteri tra rappresentati e rappresentanti corrisponderà necessariamente somiglianza di interessi e di azioni?* Nel rispondere a questo interrogativo non bisogna dimenticare che il contesto entro il quale operano gli uni e gli altri è differente e, in particolare, che quello dei rappresentanti è il contesto del potere con i suoi peculiari vincoli e incentivi.

Simbolo

- La quinta e ultima accezione è quella di **rappresentanza come raffigurazione di tipo simbolico**. Essa ricorre con una certa frequenza nella vita politica, per esempio quando si dice che il capo dello stato «rappresenta» la (unità della) nazione. In questo caso, una persona in ragione del suo ruolo istituzionale esprime in maniera appunto *simbolica*, non realistica, un carattere della realtà politica che da solo non potrebbe manifestarsi così efficacemente. La rappresentanza come simbolo non è naturalmente una prerogativa delle istituzioni parlamentari; anzi, come nell'esempio appena menzionato, essa viene utilizzata ancor più frequentemente in riferimento ad *organi politici monocratici* (monarchici o repubblicani), quale quello del capo dello stato (si noti come questa denominazione sia già di per sé carica di evocazioni simboliche). In questa accezione i rappresentanti-persone non si differenziano molto da oggetti materiali o immateriali che svolgono simili funzioni di rappresentanza simbolica: le *bandiere nazionali*, gli *inni*, *certe immagini* o *edifici*.

▶ Fin qui l'attenzione è stata portata sulla *natura del rapporto rappresentativo* senza toccare il problema della *natura dei soggetti* dello stesso.

Chi o che cosa è rappresentato e chi o che cosa è il rappresentante? Come è facile capire si tratta di una questione tutt'altro che secondaria sul piano sia normativo sia empirico. Quando parliamo dei **rappresentati** ci riferiamo a individui concreti o a entità collettive più o meno astratte, a una pluralità di entità o ad un tutto unico, a opinioni o interessi? Che il punto non sia irrilevante sul piano normativo lo dimostra l'esistenza in molte costituzioni di clausole che esplicitamente stabiliscono che i parlamentari rappresentano la nazione e non dunque il collegio o categorie particolari. O la lunga discussione che da Burke in poi si è svolta nella teoria politica sui **concetti di interesse e di opinione** [Ornaghi 1984]. Sul fronte dei **rappresentanti** l'interrogativo è se questo ruolo sia ricoperto da un soggetto unico (leader o partito), oppure da una pluralità di entità collettive o di individualità. *La rappresentanza parlamentare liberale e democratica ha decisamente optato per una interpretazione pluralistica e competitiva di entrambi i termini della relazione rappresentativa*. Altre concezioni e realizzazioni della rappresentanza hanno invece privilegiato l'idea dell'unità sia di ciò che è rappresentato sia del soggetto che rappresenta. È il caso dei regimi a partito unico contemporanei che hanno presentato questo soggetto come il migliore rappresentante appunto della nazione o della classe intese come totalità.

Questa rapida rassegna dei significati più rilevanti del concetto di rappresentanza applicato alla sfera politica ci ha mostrato la molteplicità di elementi ricorrenti e con essa anche la variabilità del significato complessivo. È vero però che l'affermarsi dell'idea di rappresentanza politica prima come rivendicazione e poi come elemento centrale della vita politica democratica è avvenuto di pari passo col precisarsi di un nucleo abbastanza delimitato di significati [Manin 1995]. Con questo non si vuole escludere che possa esistere un cerchio più vasto di significati (e di referenti empirici). Si tratterà di accezioni «deboli» del concetto, più periferiche rispetto al nucleo centrale: accezioni che condividono alcuni connotati di quello, ma non ne possiedono il potere discriminante.

Definizione di rappresentanza politica democratica

▶ La rappresentanza politica democratica può essere allora definita nel modo seguente: **una relazione di carattere stabile tra cittadini e governanti, intesi gli uni e gli altri come soggetti pluralistici, per effetto della quale i secondi sono investiti dell'autorità di governare in nome e nell'interesse dei primi e sono soggetti a responsabilità politica per i propri comportamenti di fronte ai cittadini stessi; autorità e responsabilità politica dei governanti sono realizzate attraverso meccanismi istituzionali elettorali**.

Come si vede si tratta di un concetto complesso e multidimensionale rispetto alle singole varianti esaminate qui sopra. In esso entrano elementi di almeno *tre accezioni – la rappresentanza come conferimento di potere, come «agire nell'interesse di» e come responsabilità* – che si combinano completandosi tra loro. Inoltre, ed è aspetto di rilievo essenziale, questa combinazione si realizza in un **contesto istituzionalizzato**. La compresenza sinergica dei diversi significati fa sì che il concetto di rappresentanza investa una pluralità di dimensioni dell'esperienza politica. La rappre-

sentanza è contemporaneamente **principio di legittimazione politica**, **struttura istituzionale**, e **modalità di comportamento**. Detto questo non è da escludere la presenza anche di altri elementi (di rappresentatività simbolica o sociologica per esempio); ma questi devono essere considerati secondari e non essenziali come i precedenti.

- Anche se l'**aspetto istituzionale** non può essere considerato sufficiente per determinare da solo l'esistenza di un assetto rappresentativo [Pitkin 1967; Böckenförde 1985], ne costituisce naturalmente un elemento di garanzia fondamentale. È proprio il carattere istituzionale che permette alla rappresentanza di essere elemento *duraturo* e non aleatorio di un sistema politico. **La struttura istituzionale tipica, attraverso la quale la rappresentanza si costituisce come asse centrale della democrazia moderna, è quella identificata dal binomio elezioni competitive-parlamento**. L'elezione competitiva del parlamento, che costituisce il principio di legittimazione dei politici che lo compongono, e ancor più mette in opera un meccanismo di responsabilità di questi nei confronti degli elettori, assieme alla collocazione del parlamento nei gangli decisionali centrali del sistema politico, determinano una *relazione istituzionale tra governati e governanti* interpretabile appunto attraverso il *concetto di rappresentanza* qual è stato più sopra specificato. Inoltre, il parlamento è per la sua struttura elemento essenziale per dare carattere pluralistico alla rappresentanza sotto l'aspetto sia dei soggetti rappresentati sia dei rappresentanti.

3. Gli antecedenti storici della rappresentanza democratica

Se è vero che la rappresentanza politica democratica, secondo la definizione che ne abbiamo dato, è un fenomeno essenzialmente recente, che si manifesta nei paesi europei o a civilizzazione europea (Stati Uniti) a partire dalla fine del Settecento e soprattutto nella seconda metà dell'Ottocento per poi estendersi al di fuori di quest'area culturale nel corso del Novecento, non si può trascurare il fatto che il fenomeno nasce da un'incubazione secolare e che le **assemblee parlamentari**, hanno importanti precedenti sin dal Medioevo [Hintze 1931; Marongiu 1962; D'Agostino 1980].

Le assemblee parlamentari

In breve vediamo le principali caratteristiche di questi antecedenti storici.

Caratteri del parlamentarismo pre-moderno

- Il parlamentarismo pre-moderno ha come sua base fondamentale il **carattere fortemente decentrato del sistema politico medievale**, la presenza di una *pluralità di sedi e di livelli di autorità*.
- I parlamenti medievali sono *strutture istituzionali complesse* (con più camere) proprio perché riflettono la struttura della società articolata in ceti legalmente differenziati (*stati*), come la nobiltà, il clero, la borghesia cittadina [Hintze 1930; Blockmans 1978].
- Il parlamentarismo pre-moderno riflette anche la **natura composita delle unità politiche medievali**. All'interno di un'unica monarchia possono esistere tante istituzioni parlamentari quante sono le unità «provinciali» che compongono la prima (per esempio nella monarchia spagnola le *cortes* di Castiglia, di Aragona, di Sicilia, ecc.). Non sempre esiste invece un'istituzione parlamentare «centrale» [Koenigsberger 1977].
- Le assemblee parlamentari medievali non sono un fenomeno eccezionale limitato ad alcuni paesi soltanto, ma sono al contrario **diffuse** in quasi tutti i paesi europei [Blockmans 1978; Lousse 1966; Marongiu 1962]. Molto più variabili sono stati invece il loro successo e la capacità di porre limiti al rafforzamento della monarchia.
- I parlamenti medievali hanno **carattere rappresentativo** essenzialmente in quanto offrono *un'«immagine» a scala ridotta dell'articolazione sociopolitica del paese*. Naturalmente un'immagine che riflette il peso diversificato dei vari strati. Se l'alta nobiltà e l'alto clero per lo più si «rappresentano» intervenendo di persona, gli altri ceti – bassa nobiltà, basso clero, borghesia urbana e di campagna – inviano dei *rappresentanti* per tutelare i propri interessi.
- Il **grado di istituzionalizzazione** raggiunto da questi organismi è molto vario da paese a paese. Accanto a parlamenti che hanno frequenze di convocazioni molto alte nel corso dei secoli, ce ne sono altri che si riuniscono solo molto saltuariamente [Blockmans 1978].
- Circa i meccanismi politici che stimolano la formazione e la convocazione dei parlamenti si contrappongono spesso due interpretazioni: quella dell'**autotutela dei poteri periferici** e quella dell'**iniziativa regia**. La prima interpretazione vede nei parlamenti medievali lo strumento attraverso il quale i poteri non monarchici della società difendono i propri interessi e le proprie libertà contro i *tentativi di prevaricazione del potere regio*. All'origine di essi vede dunque l'*iniziativa dei poteri periferici* [Koenigsberger 1977]. La seconda interpretazione contesta questa tesi rilevando il *ruolo della monarchia* nella convocazione di queste assisi, nonché la resistenza a parteciparvi spesso opposta proprio da parte di coloro che invece dovrebbero avere tutto l'interesse ad essere presenti. *I parlamenti sarebbero quindi gli strumenti attraverso i quali il potere monarchico costruisce il consenso in una società frammentata* [Elias 1969].

In definitiva, *tra la rappresentanza parlamentare medievale e quella moderna che somiglianze ci sono e quali differenze?*

Somiglianze e differenze col passato

- ▶ Sul lato delle *somiglianze* va certamente registrata una logica, perlomeno in senso lato, di *rappresentanza*: tanto il parlamentarismo premoderno che quello moderno hanno come presupposto una concezione del corpo politico come dotato di soggettività e non come puro oggetto di dominio (come è nell'ottica del dispotismo). Inoltre, questo corpo politico capace di esprimere autonomamente interessi e orientamenti politici è interpretato come *realtà plurale*, composita. Il parlamento è il luogo dove questa pluralità del paese può essere riprodotta e resa presente.
- ▶ Sul lato delle *differenze* occorre aggiungere che benché si parli di *pluralità del corpo politico* per entrambi i casi, si tratta di pluralità di tipo

diverso. La società che esprime il **parlamentarismo pre-moderno** è profondamente caratterizzata dal dato della *diseguaglianza* e della *diversità*. La società da cui nasce il **parlamentarismo moderno** è invece improntata, perlomeno in linea di diritto, ad un grado di *omogeneità* ben maggiore. La pluralità moderna è dunque diversa: non pluralità di condizioni giuridiche nella società, ma pluralità di opinioni, di interessi riferibili a individui e gruppi collocati su un piano di parità legale.

- Le articolazioni interne fondamentali dei parlamenti moderni saranno quindi secondo linee di «partito» rispecchianti il *pluralismo delle opinioni* invece che secondo *linee di status*. Con formula sintetica si può contrapporre dunque una **rappresentanza di tipo corporativo** (nel parlamentarismo pre-moderno) e una **rappresentanza di tipo individualistico** (nel parlamentarismo moderno) [Loewenthal 1977].
- Anche i **processi formativi delle assemblee parlamentari** si caratterizzano in modo diverso: mentre la *competitività delle elezioni* appare un elemento chiave del parlamentarismo moderno [*ibidem*; Fisichella 1983], la sua rilevanza nel parlamentarismo pre-moderno è secondaria: ciò che conta fondamentalmente è che i diversi segmenti del corpo politico siano rappresentati da loro fiduciari; rispetto a questo dato è meno rilevante il loro modo di selezione.
- L'ultimo elemento distintivo scaturisce dalla diversa collocazione sistemica del parlamento: mentre nel parlamentarismo pre-moderno il ruolo di **autorità politica centrale** rimane generalmente nelle mani del potere monarchico e il parlamento è piuttosto lo strumento di contenimento di quello (cosicché il sistema politico risulta fondamentalmente *dualistico*), in quello moderno invece il parlamento come espressione più diretta della sovranità popolare ha un ruolo di *protagonista* più che di *antagonista*. Su di esso ricade il compito non solo della rappresentanza degli interessi particolari ma anche quello della loro composizione.

4. I parlamenti contemporanei: varianti strutturali

Come si è detto la rappresentanza politica democratica è una **relazione**, o meglio un **sistema di relazioni tra governanti e cittadini caratterizzato da un elevato grado di articolazione istituzionale**. Del circuito della rappresentanza democratica le **assemblee parlamentari** non sono necessariamente l'unica espressione istituzionale, vista la possibilità che anche il vertice dell'esecutivo (come nei regimi presidenziali) sia ancorato direttamente ed autonomamente al processo elettorale ed assuma quindi una valenza rappresentativa indipendente. Ne sono però un'articolazione istituzionale non fungibile e quindi *sempre presente* – mentre non si può dire altrettanto per la presidenza elettiva. Non esiste infatti una democrazia «solo presidenziale», nella quale cioè sia elettivo unicamente il vertice dell'esecutivo. Esiste invece una democrazia «solo parlamentare» nel senso che soltanto il parlamento è eletto direttamente. La ragione essenziale di questo diverso grado di indispensabilità può essere individuata proprio nella *struttura assembleare dei parlamenti che è condizione necessaria per assicurare carattere pluralistico alla rappresentanza.*

La posizione centrale del parlamento nel disegno istituzionale della democrazia moderna si traduce in un caratteristico **ruolo bifronte del parlamento**: da un lato strumento di *espressione della società e delle sue domande*, e dunque presente sul **versante di input** del sistema politico, dall'altro *luogo del potere decisionale* e dunque collocato sul **versante di output**. La riflessione sulla struttura e sul funzionamento di tale istituzione deve pertanto tener presente questa peculiare collocazione. In termini per ora molto generali si può dire che *la struttura dei parlamenti da un lato riflette le caratteristiche della rappresentanza e dei suoi processi (nonché i mutamenti qualitativi che questi subiscono nel tempo), dall'altro è profondamente influenzata dagli assetti potestativi e dai problemi della decisione politica.*

Tra input e output: il ruolo bifronte del parlamento

Se le caratteristiche strutturali che si sono indicate all'inizio (**assemblearità, carattere permanente, pluralismo interno, carattere rappresentativo**) sono sufficienti ad individuare il minimo comun denominatore dei parlamenti democratici dobbiamo ora esaminarne le *varianti strutturali fondamentali* [Inter-Parliamentary Union 1986; Hedlund 1984; Mastropaolo e Verzichelli 2006].

Dicendo struttura ci si vuole riferire più che al modello organizzativo «formale», a quello reale. Ciò significa certamente richiamare gli schemi organizzativi definiti da tutto un complesso *corpus di norme giuridiche* (costituzionali, legislative, regolamentari e consuetudinarie), ma combinando questo dato con un altro elemento essenziale per definire la struttura di un parlamento, cioè *la natura e le caratteristiche dei soggetti politici, individuali e collettivi, che lo compongono.*

Varianti strutturali dei parlamenti

4.1. Monocameralismo e bicameralismo

La prima dimensione di variazione è quella dell'articolazione del parlamento in una o più camere [Shell e Baldwin 2001]. Anche se questa scelta risponde ad una pluralità di motivazioni, il problema di **come configurare la rappresentanza** vi ha un posto dominante.

- Mentre il **modello unicamerale** corrisponde all'affermarsi di un *criterio unico* di organizzazione del rapporto rappresentativo, il **modello bicamerale** riflette generalmente l'esigenza di «accomodare» e bilanciare *criteri diversi*, a ciascuno dei quali non è possibile rinunciare completamente. In alcuni casi questa esigenza, manifestatasi in determinate fasi storiche della democratizzazione (cfr. capp. 4 e 6), ha perso oggi gran parte del suo significato originale e il bicameralismo ha carattere essenzialmente tralatizio, in altri corrisponde invece ancora ad esigenze attuali.

Unicameralismo

- Un primo gruppo di **modelli bicamerali**, tipici della prima fase di democratizzazione, e oggi spariti dalla scena, salvo l'eccezione inglese, ha avuto alla sua origine l'esigenza di conservare (o riportare) in vita, accanto alla nuova forma di rappresentanza popolare in via di affermazione,

Bicameralismo

forme pre-democratiche. L'intento è stato quello di *bilanciare* il carattere innovativo di quella e di garantirne l'accettazione da parte dei vecchi strati politici dominanti (l'aristocrazia, gli alti funzionari degli apparati statali monarchici, ecc.). Ne sono state l'espressione una serie di **«camere alte»** aristocratiche (la Camera dei Lords inglese, la Camera dei Pari francese della Restaurazione e del 1830, quella ungherese) o di camere di nomina regia (come il Senato dello Statuto Albertino).

– Un secondo gruppo importante di **modelli bicamerali** è legato invece alla necessità di un *compromesso* rappresentativo tra una *concezione unitaria* e una *concezione policentrica* (federale, regionalistica o comunque decentrata) della comunità politica (cfr. cap. 14); in questo caso mentre una camera si basa sostanzialmente sul principio della parità rappresentativa degli *individui* che compongono la *comunità politica* nel suo complesso, l'altra camera si fonda sul principio della parità rappresentativa (o su approssimazioni maggiori o minori ad essa) delle *unità sub-nazionali* (stati, regioni, ecc.), ovvero su forme di rappresentanza di secondo grado che assegnano ad organismi del governo locale un ruolo di *anello intermedio* nel circuito rappresentativo. Gli Stati Uniti, la Svizzera, la Germania ne forniscono degli esempi.

– Un caso abbastanza eccezionale è invece il **bicameralismo italiano** odierno che, concepito nel dibattito costituente per esprimere accanto al principio nazionale anche quello del decentramento regionale oppure della rappresentanza funzionale, nella sua attuazione ha finito per perdere ogni significato di bilanciamento di principi rappresentativi diversi per realizzare solo variazioni non ben giustificate dei meccanismi elettorali tra le due camere.

▶ Per definire il tipo di bicameralismo, oltre alla base rappresentativa delle due camere occorre valutare i **poteri** ad esse attribuiti. Si parlerà di **bicameralismo paritario o simmetrico** quando i poteri dei due rami si equivalgono, di **bicameralismo asimmetrico** quando una delle due camere ha poteri attenuati. La figura 12.1 presenta in maniera schematica le possibili *combinazioni* di queste due dimensioni.

Tipologia dei bicameralismi

– Il primo modello (**bicameralismo forte o bilanciante**) è forse quello che riconoscendo poteri eguali (o quasi) alle due camere esprime meglio la logica del compromesso tra due interpretazioni della rappresentanza ugualmente forti (ne è un esempio molto chiaro quello statunitense).

– Il secondo modello (**bicameralismo debole**), ben esemplificato dal caso inglese (ma anche dal parlamento italiano pre-fascista e da quello

	Poteri simmetrici	Poteri asimmetrici
Base rappresentativa diversa	I. Bicameralismo forte o bilanciante	II. Bicameralismo debole
Base rappresentativa uguale	III. Bicameralismo ridondante	IV. Bicameralismo a base funzionale

FIGURA 12.1 Modelli di bicameralismo.

della V Repubblica francese), è chiaramente indicativo della forza minore del principio rappresentativo su cui si basa una delle due camere.

– Nel terzo modello (**bicameralismo ridondante**) la struttura duplice del parlamento non trova la sua base in principi veramente diversi di rappresentanza e la seconda camera si configura fondamentalmente come un doppione, che sussiste più per inerzia istituzionale che per una vera ragione (un esempio è quello italiano del secondo dopoguerra).

– Il quarto modello (**bicameralismo a base funzionale**) configura una situazione ispirata essenzialmente ad una logica di divisione del lavoro: a una camera certi compiti, alla seconda gli altri. In questa direzione andavano per esempio alcune recenti proposte di riforma del parlamento italiano avanzate per correggere la ridondanza del modello attuale. Si tratta di un modello un po' contraddittorio: su che basi di principio si può giustificare infatti una differenziazione dei compiti tra assemblee ugualmente rappresentative?

4.2. L'articolazione dei parlamenti in commissioni

Un'altra dimensione di variazione strutturale di particolare importanza è quella che attiene all'**articolazione in commissioni**. Essa nasce dalle esigenze operative delle istituzioni parlamentari: le dimensioni numericamente estese delle assemblee, la mole e la tecnicità del lavoro parlamentare hanno spinto praticamente tutti i parlamenti ad affiancare alla modalità assembleare di organizzazione, quella per commissioni. Molte funzioni parlamentari invece che essere svolte dall'insieme dei parlamentari sono affidate a *sotto-insiemi* che, generalmente, riproducono, seppur su scala minore, la configurazione politica del parlamento complessivo.

Commissioni con funzioni legislative

Nel panorama molto vario di organismi sub-parlamentari conviene concentrare l'attenzione sui più importanti, cioè sulle **commissioni con funzioni legislative**, ricordando però che ne esistono anche altri (dalle commissioni di inchiesta alle varie commissioni e giunte con compiti prevalentemente attinenti all'autorganizzazione dei parlamenti). Le commissioni legislative oltre alle funzioni di istruttoria ed emendamento della legislazione possono avere funzioni di controllo sui governi attraverso poteri di interpellanza dei ministri e di altri soggetti rilevanti.

• I parlamenti differiscono in maniera significativa nelle **modalità di realizzazione** di questa forma di decentramento e nell'**importanza** assegnatale rispetto al lavoro in aula [Lees e Shaw 1979; Mastropaolo e Verzichelli 2006]. Il peso del sistema delle commissioni dipende soprattutto dalla maggiore o minore *specializzazione funzionale* di queste e dal *grado di continuità* dei loro componenti.

Specializzazione e continuità nelle commissioni

– In alcuni casi, come per esempio nella Camera dei rappresentanti americana, questa specializzazione per aree di politiche (esteri, difesa, affari sociali, ecc.) raggiunge livelli elevatissimi anche grazie ad una articolazione delle commissioni in sotto-commissioni con ambiti di competenza molto specifici. Inoltre, la continuità della *membership* è fortemente incen-

tivata dal fatto che l'anzianità di servizio in una commissione è un fattore molto importante per accedere alle influenti cariche di presidenza.

– All'estremo opposto abbiamo invece un modello nel quale le commissioni non hanno una vera specializzazione per materia (ad esse vengono assegnate le leggi in maniera casuale) e la loro composizione è poco stabile. Questo è il modello tradizionale inglese nel quale le commissioni legislative (*Standing Committees*), caratteristicamente designate con una lettera (A, B, C, ecc.), cambiano la loro composizione ad ogni legge ad esse affidata.

Caratteristiche della leadership

• Un altro aspetto importante da considerare sono le **caratteristiche della leadership** delle commissioni, in particolare i criteri di selezione adottati e il ruolo che essa ha nei lavori delle stesse. Si tratta innanzi tutto di vedere se la **presidenza delle commissioni** è appannaggio solo dei partiti della maggioranza oppure se anche gli altri partiti partecipano alla spartizione di queste cariche [Inter-Parliamentary Union 1986; Döring 1995]. Nel primo caso l'articolazione in commissioni del parlamento viene, almeno in linea di principio, maggiormente raccordata all'altra articolazione di cui parleremo nelle pagine successive, quella lungo linee di partito e lungo la linea di demarcazione governo/opposizione. Nel secondo caso invece la presidenza si collega maggiormente alla logica interna della commissione. Ma anche nel primo caso questa logica può pesare se la nomina partitica tende a premiare comunque la specializzazione e una lunga carriera interna ad una commissione. Quanto al **ruolo dei presidenti** di commissione si potrà distinguere tra presidenti che hanno essenzialmente un *ruolo di garanzia procedurale* e presidenti che esercitano invece un *ruolo più politico di controllo sull'agenda*.

In generale, possiamo dire che quanto più la leadership avrà matrici interne e la composizione complessiva delle commissioni sarà stabile nel tempo, tanto più sarà probabile che la specializzazione funzionale di questi organismi si associ anche ad una specializzazione sia tecnica sia politica dei parlamentari che le compongono. I parlamentari associati per un lungo periodo ad una commissione, oltre a sviluppare una competenza tecnica nella materia di loro pertinenza, tenderanno anche a stabilire rapporti più intensi e duraturi con i *gruppi di interesse* che orbitano intorno a quell'area di politiche. Commissioni con un elevato grado di stabilità della propria composizione e che esprimono una leadership di estrazione interna e durevole avranno una identità istituzionale e un'autonomia ben più marcate di commissioni caratterizzate da un rapido *turnover* dei componenti e da una leadership imposta dall'esterno. **Specializzazione** e **stabilità dei componenti** tendono inoltre ad incentivare i comportamenti cooperativi all'interno delle commissioni: al di là delle differenze partitiche si può sviluppare un comune interesse alla promozione di certi interessi. Di conseguenza le commissioni e i loro componenti grazie agli intensi rapporti da un lato con gli interessi, dall'altro con i rispettivi ministri e le burocrazie governative possono diventare un crocevia molto importante del processo di *policy making* [Heclo 1978] (cfr. cap. 17).

4.3. L'articolazione dei parlamenti lungo linee partitiche

Per capire la struttura del parlamento occorre volgere lo sguardo ancor più direttamente ai **soggetti** che ne fanno parte e alla loro **organizzazione collettiva**. Poiché i parlamenti e gli individui che li compongono sono espressione del processo rappresentativo, le modalità di quel processo hanno ovviamente una rilevanza cruciale per la struttura e il *modus operandi* delle istituzioni parlamentari, nonché per il loro stesso ruolo politico. Da come si svolge il **processo di rappresentanza** dipendono, infatti, non solo una serie di *caratteristiche individuali* assai rilevanti dei componenti le assemblee parlamentari, ma soprattutto le *modalità di aggregazione collettiva* all'interno di queste. I numerosi studi di lungo periodo sui parlamentari e sulle loro caratteristiche hanno messo in luce l'incidenza avuta dall'affermarsi dei **partiti come principali intermediari della rappresentanza**. I diversi modelli organizzativi dei partiti – dal partito di notabili al partito organizzato di massa, dal partito pigliatutto al *cartel party* (cfr. cap. 9) – hanno prodotto classi parlamentari profondamente diverse. Nel passaggio dal notabile (generalmente proveniente dai ceti medio-alti della società e con profonde radici nel contesto sociale della sua circoscrizione elettorale), al parlamentare funzionario di partito (proveniente dalla classe operaia o dai ceti medio-bassi, che deve tutte le sue risorse alle strutture organizzative del partito degli iscritti), al più moderno professionista della politica (che spesso combina la carriera partitica ed elettorale e i rapporti con associazioni di interesse di varia natura, un patrimonio di conoscenze tecniche o una padronanza degli strumenti di comunicazione di massa), cambiano origini sociali, livelli di istruzione, ambiti di radicamento, stili di vita, quadri di riferimento valoriali e lealtà, modelli di carriera, ma anche le modalità di comportamento politico in tutti i principali campi dell'attività parlamentare (dalla formazione dei governi alla attività legislativa) [Duverger 1951; Farneti 1971; Mastropaolo 1984; Cotta e Best 2007].

Il rapporto tra partiti e parlamento

È soprattutto nel *passaggio dall'azione individuale all'azione collettiva*, un aspetto ovviamente cruciale in organismi numerosi e non gerarchici, come sono i parlamenti democratici, che l'incidenza dei partiti appare un fattore di particolare rilievo. In linea di massima i parlamenti contemporanei si sono configurati come **assemblee di soggetti collettivi**, cioè di partiti, assai più nettamente di quanto non avvenisse nell'Ottocento. I singoli parlamentari sono legati al gruppo parlamentare, che tipicamente corrisponde ad un partito con una propria identità organizzativa anche esterna al parlamento, da un *forte vincolo di lealtà e di dipendenza* che, nell'azione parlamentare, si traduce in un disciplinato adeguamento alle decisioni del gruppo. **I gruppi parlamentari, con la loro leadership e la loro organizzazione** (che può essere sostenuta, come succede per esempio nel *Bundestag* tedesco, da una specifica burocrazia), **diventano quindi i soggetti principali della vita parlamentare**. Spettano ad essi le principali decisioni in materia legislativa e di sostegno al governo, mentre il compito dei singoli parlamentari sarà principalmente quello di attuarle. La complessità di parlamenti anche molto numerosi ne risulta drasticamente ridotta: invece di centinaia di soggetti autonomi il numero si riduce a po-

Organizzazione e autonomia dei gruppi parlamentari

che unità (addirittura a due nel caso di un bipartitismo). Parallelamente cresce anche di molto la *prevedibilità* dell'azione parlamentare: quando sono note le decisioni dei gruppi principali l'esito finale di un *iter* legislativo o di una mozione di sfiducia diventa molto meno incerto.

Rispetto a questo modello il **Congresso americano**, con la sua forte *caratterizzazione individualistica*, si presenta come un caso abbastanza deviante. Il basso grado di strutturazione dei partiti consente ai singoli parlamentari di godere di margini di autonomia assai più ampi di quanto non accada normalmente negli altri parlamenti, anche se la linea di divisione partitica resta pur sempre elemento significativo di articolazione dell'istituzione parlamentare (per esempio per quel che riguarda l'assegnazione di tutte le cariche parlamentari) [Mayhew 1974].

Per valutare meglio *il rapporto tra livello individuale e livello collettivo (partitico) di articolazione del parlamento* è importante stabilire quali siano le **basi dell'autorità dei partiti** e della loro leadership nell'ambito del parlamento. In proposito si possono delineare *due modelli opposti*: quello del partito la cui leadership ha la sua fonte di legittimazione essenzialmente *nel gruppo parlamentare*, che rappresenta quindi il vero baricentro del partito stesso (come nel caso del Partito conservatore inglese) [Panebianco 1982] e quello del partito la cui leadership trae la sua investitura formale e sostanziale dall'*apparato organizzativo extraparlamentare* e la dirigenza del gruppo parlamentare, per quanto formalmente possa essere eletta dai membri di questo, nella sostanza non è altro che la proiezione appunto del «partito degli iscritti» (il caso del Partito comunista italiano fino agli anni ottanta si avvicinava a questo modello) [Cotta 1979].

- Nel primo caso i parlamentari costituiscono effettivamente la base dell'autorità del partito come struttura collettiva della vita parlamentare; ma la loro effettiva influenza tenderà a manifestarsi assai più nella capacità di influenzare la scelta della leadership e la formazione delle decisioni del gruppo che in quella di sottrarsi alla sua disciplina [King 1976].
- Nel secondo caso i parlamentari si presenteranno invece come il *braccio esecutivo* di un partito che definisce le sue posizioni in sedi extraparlamentari.

Entrambi i modelli sono, dunque, compatibili con una strutturazione «partitocratica» del parlamento, ma ne esprimono *due varianti* piuttosto diverse, soprattutto sotto il profilo del significato della stessa istituzione parlamentare. Va detto però che, se la definizione in linea di principio di questi due modelli può essere abbastanza netta, la loro traduzione pratica sarà probabilmente più sfumata. Nei casi che più si avvicinano al *primo modello* il fatto che la leadership partitica si basi sul gruppo parlamentare non esclude che essa possa acquistare, per effetto della vittoria elettorale, una legittimazione che in qualche misura trascende l'ambito parlamentare, e che possa contare, grazie al controllo sull'apparato del partito, su risorse extraparlamentari. Quanto al *secondo modello*, quello della subordinazione del gruppo parlamentare all'apparato partitico, adottato in linea di principio da quasi tutti i partiti di origine esterna [Duverger 1951], si è rivelato nella pratica tutt'altro che facile da mantenere nella sua purezza originaria. Il fatto è che esso presuppone uno stretto controllo da parte del partito esterno sulle carriere politiche del personale parlamentare ad evitare il consolidarsi di spazi di autonomia degli eletti. In presenza dell'obiettivo della massimizzazione del consenso elettorale e anche delle esigenze di professionalizzazione poste dall'azione parlamentare, ciò non è sempre facile da realizzare. Il risultato più probabile è quindi un modello più *ibrido* nel quale l'autorità del partito esterno è sì preminente ma tutt'altro che assoluta e per affermarsi deve acquisire negozialmente il consenso di una classe parlamentare con risorse autonome non trascurabili in termini di seguito elettorale, e forse ancor più di capacità di padroneggiare le tecniche di azione parlamentare e di controllo delle posizioni di autorità all'interno dell'istituzione.

4.4. L'articolazione governo-opposizione

Il rapporto tra governo e parlamento

Accanto all'articolazione del parlamento lungo linee partitiche occorre menzionare il ruolo significativo che il **rapporto tra il governo e il parlamento** ha nel definire la struttura politica di questo ultimo. Questo aspetto è particolarmente rilevante nelle forme di governo parlamentari (cfr. cap. 13) nelle quali il parlamento ha il compito di «produrre» e legittimare l'esecutivo. In ragione di questa funzione **il parlamento tende ad articolarsi lungo la linea di divisione tra le forze che sostengono il governo e quelle che gli si oppongono** e la divisione maggioranza-minoranza tende a coincidere con quella governo-opposizione. Il governo, la cui sopravvivenza dipende dalla maggioranza parlamentare, diventa, in quanto fiduciario e guida politica di questa, uno dei soggetti più rilevanti all'interno del parlamento stesso.

Questa posizione del governo e l'articolazione del parlamento lungo la linea di divisione tra forze di governo e di opposizione saranno tanto più chiare quanto più il nesso tra governo e maggioranza parlamentare è stretto.

- Nella realtà dei **sistemi parlamentari** questo nesso è suscettibile di variazioni anche non trascurabili. Occorre tener presente che l'identificazione governo-maggioranza, che la si veda dal punto di vista del governo o del parlamento, è comunque una semplificazione della realtà. Il governo non si esaurisce mai completamente nella maggioranza parlamentare (se non altro perché per la sua posizione è continuamente sollecitato a rispondere a domande provenienti dall'esterno del parlamento), né la maggioranza è tutta nel governo (se non altro sotto il profilo delle persone coinvolte). L'immagine semplificata è accettabile soltanto finché la compattezza della maggioranza è elevata e il controllo dell'équipe di governo su di essa è pieno. Appena questo assunto non può più essere mantenuto diventa necessario ricorrere ad un modello strutturale più complesso che, accanto al *dualismo governo-opposizione*, introduca la possibilità di un *dualismo governo-maggioranza*. In sostanza possiamo ragionare in termini di un *continuum* relativo alla dimensione della «capacità del governo di controllo sulla maggioranza». Vicino al polo della massima capacità di

controllo l'identificazione governo-maggioranza è abbastanza realistica e si può quindi ricorrere al modello semplificato governo-opposizione. Quanto più ci si allontana da qui tanto più diventa rilevante, per interpretare la realtà parlamentare, introdurre anche le dinamiche relative al dualismo governo-maggioranza. Se non per la sua sopravvivenza, certo per l'efficacia dell'azione programmatica, l'acquisizione del consenso della maggioranza parlamentare può diventare un fatto non scontato per il governo. Oltre un certo punto si può dover parlare, invece che di una maggioranza, di una pluralità di maggioranze (una di governo e maggioranze legislative differenziate a seconda delle *policies*).

La ricerca dei fattori alla base di queste variazioni rimanda in primo luogo a variabili che attengono alla dimensione partitica di organizzazione del parlamento. Il tipo di sistema partitico presente in parlamento (cfr. cap. 9) è particolarmente rilevante in quanto si traduce in modalità diverse di «composizione» della maggioranza parlamentare che sorregge un governo.

L'influenza del sistema partitico

- Finché il sistema partitico consente **governi a maggioranza parlamentare monopartitica** (è quanto accade nel caso del bipartitismo, ma anche in alcune situazioni di pluripartitismo moderato) la **variabile determinante** per definire i rapporti governo-maggioranza parlamentare è il **grado di coesione** del partito di governo. Questa coesione e la sua lealtà al governo sono fortemente accentuate dal fatto che una sconfitta del governo introdurrebbe anche per la maggioranza un rischio molto concreto: nuove elezioni e la possibilità di perdere il controllo del parlamento. Governo e maggioranza sono dunque legati ad uno stesso destino finché nel gruppo parlamentare non venga meno la fiducia nella capacità del governo di condurlo al successo nelle elezioni.
- Quando invece il sistema partitico impone **governi di coalizione pluripartitici** il problema della coesione governo-maggioranza si collega essenzialmente ai **processi di accomodamento** tra identità e programmi politici dei diversi soggetti partitici che compongono la coalizione. La necessità di negoziare un programma comune, sacrificando parte delle proprie piattaforme iniziali, è una fonte potenziale di tensioni tra le leadership partitiche e parlamentari (autrici dell'accordo coalizionale e per lo più presenti di persona nella compagine di governo) e le rispettive basi. La probabilità che i gruppi parlamentari della maggioranza esprimano uno spettro di posizioni politiche più esteso di quello rappresentato nel governo genera **spinte centrifughe** che possono rendere difficile il rapporto tra governo e maggioranza parlamentare. La **variabile determinante** a questo fine sarà l'**estensione dello spettro politico della coalizione**. Quanto più elevato lo spettro politico della coalizione governativa tanto maggiore sarà la distanza dei singoli gruppi parlamentari dal minimo comune denominatore programmatico espresso dal governo. In una situazione di questo genere una parte almeno dei gruppi parlamentari di maggioranza si identificherà solo parzialmente nel governo e il suo sostegno tenderà ad essere *provvisorio*, in attesa che si verifichino condizioni tali da poter trasferire il proprio sostegno ad un governo che presenti una maggiore prossimità ideologico-programmatica.

Per una comprensione di questa dimensione della struttura parlamentare, saranno particolarmente utili quegli strumenti tipologici di analisi dei sistemi partitici che non si basano soltanto sulle caratteristiche numeriche e quantitative di questi ma prevedono anche la **valutazione dell'estensione dello spazio politico** [Sartori 1976] (cfr. cap. 9).

- Il rapporto tra governo e base parlamentare si rivelerà particolarmente delicato in situazioni di ricorso a **«grandi coalizioni»**. Queste, anche a prescindere da specifiche rilevazioni dell'estensione dello spazio politico, allargano ovviamente lo spettro politico della maggioranza fino a farlo coincidere o quasi con il grosso delle forze parlamentari. Si aggiunga inoltre che la mancanza di una opposizione significativa che si possa configurare come un'alternativa alla coalizione di governo renderà meno rischiosi i comportamenti centrifughi. Quando invece il governo è di minoranza il rapporto tra governo e gruppi parlamentari sarà caratterizzato da una varietà di situazioni. Mentre in alcuni gruppi, che si configureranno quindi come la sua base parlamentare, il governo troverà un supporto stabile, da altri invece riceverà soltanto un sostegno condizionale da *rinegoziare di volta in volta* [Strøm 1985]. In questo caso quindi la linea di demarcazione tra forze di governo e di opposizione all'interno del parlamento si presenterà con caratteri di maggiore labilità.

Differenze tra sistemi parlamentari e presidenziali

- ► Se dai sistemi parlamentari (ai quali sotto questo profilo possiamo anche aggiungere quelli semi-presidenziali) passiamo ai **sistemi presidenziali** la situazione cambia non poco (cfr. cap. 9). Con lo sganciamento dell'esecutivo dalla maggioranza parlamentare le due linee di demarcazione **maggioranza/minoranza** e **forze di governo/forze di opposizione** saranno tra di loro molto più indipendenti: la posizione di governo può anche coincidere sistematicamente con la posizione di minoranza parlamentare e quindi la maggioranza parlamentare assumere il ruolo di opposizione al governo. In linea di principio, quindi, il governo inciderà meno significativamente sulla struttura interna del parlamento. Tuttavia anche qui, data la necessità per l'esecutivo di disporre di una maggioranza parlamentare per realizzare il proprio programma di governo (sia attraverso atti legislativi che atti di bilancio), l'esecutivo non potrà estraniarsi dalla vita parlamentare. In particolare in una situazione di divergenza tra il colore politico della presidenza e quello della maggioranza parlamentare il governo avrà forti incentivi a cercare di erodere la linea di strutturazione del parlamento in maggioranza e minoranza utilizzando tecniche negoziali mirate a mobilitare il sostegno parlamentare attraverso questa linea di divisione.

4.5. Modelli riassuntivi di strutturazione del parlamento

Utilizzando congiuntamente queste diverse dimensioni di variazione delle assemblee parlamentari si possono delineare due **tipi opposti di struttura parlamentare** di particolare rilievo.

Il parlamento policentrico

- Ad un estremo possiamo collocare il **parlamento policentrico**, nel quale si sommano le varianti più centrifughe di tutte le dimensioni. Dunque un bicameralismo forte, partiti poco coesi e/o in numero elevato, una

limitata salienza della linea di demarcazione governo-opposizione, un debole nesso tra governo e maggioranza e un sistema di commissioni forte. Il parlamento si caratterizzerà per la presenza di una pluralità di centri di potere largamente autonomi tra di loro (il governo, i gruppi parlamentari, le presidenze di commissione, varie aggregazioni più o meno formali di parlamentari legate a gruppi di interesse). Un'approssimazione piuttosto elevata a questo tipo si realizza per esempio nel Congresso statunitense (anche per effetto della forma presidenziale di governo), ma in certe fasi anche il parlamento italiano vi si è avvicinato [Cotta 1994].

Il parlamento avversariale

- All'estremo opposto troviamo il **parlamento avversariale** che combina le varianti più centripete delle diverse dimensioni. Si avrà cioè un monocameralismo vero e proprio o un bicameralismo debole, un sistema bipartitico con partiti coesi, una stretta identificazione tra governo e maggioranza parlamentare e un sistema di commissioni debole. L'articolazione governo-opposizione sarà in questo modello la linea fondamentale di strutturazione e di funzionamento dell'istituzione parlamentare. Il parlamento inglese nelle fasi di maggiore coesione dei due partiti principali si avvicina molto a questo modello [Walkland e Ryle 1981]. Tra questi due poli si possono poi situare molteplici combinazioni delle diverse dimensioni, ed è in questo terreno intermedio che ricade la maggior parte dei parlamenti.

5. Attività e funzioni delle istituzioni parlamentari

Una valutazione di quale sia il contributo specifico delle istituzioni parlamentari alla funzionalità dei sistemi politici democratici deve tener conto dell'esistenza di schemi tradizionali molto radicati che definiscono le funzioni del parlamento. Questi schemi, di natura normativa assai più che empirica e che si rifanno alla più generale concezione di che cosa debba essere e come debba funzionare la democrazia (ma anche a tradizioni pre-democratiche come quella del governo misto o temperato), si sono tradotti per lo più nelle prescrizioni delle carte costituzionali e nelle attribuzioni di poteri che queste determinano, guadagnando così una particolare forza. Ma l'esame della funzionalità dei parlamenti non può fermarsi a questo livello, anche se è quello che per la sua «costituzionalizzazione» si presenta più formalizzato e di facile lettura. Come per la democrazia anche per i parlamenti è necessario *mettere a confronto prospettiva normativa e analisi empirica*; quindi all'esame delle funzioni prescritte dalla prima occorre affiancare la rilevazione delle funzioni osservate dalla seconda. Non è detto che queste ultime siano necessariamente diverse in modo radicale dalle prime. Ma è probabile che i loro contorni siano meno netti e più variabili, che il ruolo specifico del parlamento in rapporto a tali funzioni sia meno esclusivo e che, rispetto ad esse, oltre che al parlamento nel suo complesso ci si debba riferire separatamente alle sue componenti interne che possono ritagliarsi campi di azione preferenziali differenziati.

Le funzioni del parlamento

Tra i tanti elenchi delle funzioni parlamentari ci si limiterà qui a ricordare quello classico di Bagehot formulato in *The English Constitution* [1867]. Ad esso infatti si sono largamente ispirati molti altri ed è stato considerato quasi un metro di misura rispetto al quale valutare forza e declino dei parlamenti.

FUNZIONI DEL PARLAMENTO SECONDO BAGEHOT

1) elettiva (cioè di designazione dell'esecutivo)
2) espressiva (cioè di trasmissione degli orientamenti popolari)
3) educativa (cioè di elevazione delle opinioni popolari)
4) informativa (cioè di comunicazione degli interessi delle minoranze)
5) legislativa (cioè di elaborazione e approvazione delle leggi)
6) finanziaria (cioè di approvazione di imposte e bilanci)

Volendo sintetizzare questo elenco che mantiene gran parte della sua validità si potrebbe parlare di **funzioni rappresentative** (funzioni 2, 3 e 4); di **controllo sul governo** (funzione 1 ma anche 6) e di **policy making** (funzioni 5 e 6).

5.1. Le funzioni di rappresentanza

Iniziamo dal punto di vista della **rappresentanza** che come si è visto ha un valore costitutivo per i parlamenti. Qui il *modello normativo*, espresso quasi sempre esplicitamente nei testi costituzionali, è estremamente semplice: **i parlamentari (il parlamento) rappresentano la nazione (o il popolo)**. Ma così formulato il modello della funzione rappresentativa rimane ad un livello di astrazione tale da renderlo di scarsa utilità empirica. In particolare vengono sorvolati o dati per risolti con una formula normativa proprio alcuni degli aspetti più problematici della relazione rappresentativa.

Chi rappresenta?

– In primo luogo c'è la questione di quale sia il **soggetto dell'azione rappresentativa**: *sono i parlamentari individuali o il parlamento nel suo complesso?* L'osservazione concreta del parlamento in azione rivela la presenza su questo fronte sia dei parlamentari individuali sia di una pluralità di raggruppamenti più o meno formalizzati di questi (dalle commissioni ai gruppi partitici ad aggregazioni basate su specifici interessi); il parlamento nel suo complesso si configura come la sommatoria di tutti questi soggetti.

Che cosa si rappresenta?

– In secondo luogo c'è il problema di quale sia l'**oggetto della rappresentanza**; quanto a questo punto i concetti di popolo o nazione, sottoposti al vaglio dell'osservazione empirica, devono in realtà lasciare il posto ad una *molteplicità di entità distinte*, che si compongono e intersecano in modi assai vari. Il loro significato resta quello di modelli prescrittivi più che descrittivi. Una varietà di raggruppamenti territoriali, di categorie funzionali, di correnti più o meno organizzate di opinione, di schieramenti partitici e interpretazioni diverse degli interessi generali sono le entità in competizione per ottenere rappresentanza nel panorama pluralistico delle

società democratiche. Dunque una pluralità di entità particolari (e potenzialmente particolaristiche) non immediatamente riducibili le une alle altre; una realtà che pone l'esigenza di una rappresentanza che dia voce ad una pluralità di domande e contemporaneamente sollevi il problema di una riduzione di questa stessa pluralità entro limiti definiti dalle esigenze della convivenza sociale, delle compatibilità finanziarie, e così via.

La relazione rappresentanti/ rappresentati

– Vi è infine la questione della natura e qualità della **relazione tra rappresentanti e rappresentati**. Se questa consiste in un «agire al posto di e nell'interesse di» entro un contesto istituzionalizzato di controllo dei rappresentati sui rappresentanti, rimane da verificare quale sia il grado di stringenza di questo controllo e quali siano invece i margini di indipendenza che esso lascia al rappresentante. A questo proposito resta rilevante il classico dilemma di Burke tra *delegate* e *trustee*, cioè tra un delegato vincolato ad un mandato dei rappresentati e un fiduciario con ampia libertà di azione [Burke 1774; Eulau 1967].

Se ci si chiede qual è la rilevanza delle istituzioni parlamentari nel campo della rappresentanza una prima risposta abbastanza ovvia è che esse non sono la sede esclusiva della rappresentanza. Molte *altre strutture* più o meno istituzionali (dal governo ai partiti, alla burocrazia, ai gruppi di interesse organizzati più forti) operano all'interno dello stesso processo rappresentativo parlamentare o addirittura realizzano circuiti rappresentativi autonomi di indubbia rilevanza rispetto a quello parlamentare. *Le specificità del circuito parlamentare sono tuttavia tali da renderlo difficilmente sostituibile all'interno del disegno democratico.*

Una rappresentanza istituzionalizzata...

• La prima ragione è che, in congiunzione con i meccanismi elettorali dai quali dipende la sua vita, **il parlamento realizza il contesto di comunicazione e di controllo istituzionalizzato tra la cittadinanza e la classe politica più articolato e sistematico**. Pur con tutti i limiti che la letteratura sulle elezioni parlamentari ha messo in luce, se confrontiamo la realtà di queste non con un modello ideale di quello che esse dovrebbero essere ma con la realtà dei meccanismi di comunicazione e di controllo propri di altri circuiti rappresentativi, non si può disconoscerne la rilevanza.

... e pluralistica

• La seconda ragione è che **le istituzioni parlamentari, per la loro struttura, consentono alla rappresentanza un assetto pluralistico e contemporaneamente offrono meccanismi formali e informali di riduzione e moderazione del pluralismo** (anche se non sono condizione sufficiente perché queste due esigenze fondamentali del regime democratico si realizzino pienamente). Il carattere assembleare del parlamento realizza un contesto propizio alla presenza di una *pluralità di interessi, opinioni e punti di vista*, quale non sono in grado di offrire gli altri luoghi della politica. La peculiarità del contributo dell'istituzione parlamentare allo svolgimento della funzione rappresentativa si manifesta con chiarezza appena lo si confronti con gli effetti di una struttura rappresentativa monocratica quale esiste, ad esempio, nelle forme di governo presidenziali. Mentre nell'elezione diretta della presidenza il processo elettorale riduce *drasticamente* la pluralità delle posizioni determinando un unico vincente e lasciando fuori tutti gli altri, il parlamento rende possibile rinviare, almeno parzialmente, la riduzione della pluralità di alternative ad un momento successivo a quello elettorale e quindi proietta tale pluralità all'interno del processo decisionale. Naturalmente, se il parlamento costituisce la condizione istituzionale per consentire questo obiettivo, altri fattori, tra i quali come si è detto i sistemi elettorali e la realtà dei partiti, influiranno in misura determinante sulla qualità di questa presenza pluralista (cfr. capp. 9 e 11). All'interno del parlamento (e quindi dei processi decisionali centrali del sistema politico) troveranno perciò espressione continuativa una *pluralità di posizioni politiche* che, in rapporto ai fattori sopra menzionati, potranno variare tra l'estremo di *due posizioni coese*, definite partiticamente e in termini di alternative ideologiche generali, e l'altro estremo di una *atomizzazione di posizioni* definite primariamente in termini di vari tipi di interessi fortemente particolaristici e solo debolmente riconducibili a vaghe alternative partitiche generali.

• Inoltre, proprio nella misura in cui offrono una arena permanente e ad alta definizione istituzionale per il pluralismo politico, i parlamenti si pongono come un fondamentale fattore di regolazione di quello che è indubbiamente l'elemento più delicato e critico della democrazia moderna: la **competizione pluralistica** (cfr. cap. 4). Questo è certamente un meccanismo fondamentale del regime democratico, ma solo fintantoché resta «competizione», cioè una forma di conflitto limitata (nei mezzi e nei fini) e non trapassa in forme più radicali di antagonismo.

La ritualizzazione del conflitto

Il contributo delle assemblee parlamentari al **contenimento del conflitto politico** (i soggetti del quale sono in larga misura rappresentati all'interno di esse) si realizza da un lato attraverso una sofisticata **ritualizzazione del conflitto** stesso che attribuisce alle parti opposte (e quindi anche alle minoranze) ruoli, poteri e forme espressive specifiche, dall'altro incentivando una certa misura di **collaborazione tra le parti stesse**. Certamente i parlamenti democratici variano tra loro significativamente nelle forme e nell'importanza rispettiva di questi due meccanismi; così che si avranno parlamenti più caratterizzati dalla ritualizzazione del confronto «avversariale» e parlamenti caratterizzati maggiormente dall'aspetto della cooperazione e dello scambio tra le parti. Ma nessuno prescinde completamente dal ricorso ad entrambi i meccanismi.

Gli incentivi ad una certa misura di **cooperazione tra le forze politiche** rappresentate nel parlamento nascono dalla forma organizzativa stessa dell'istituzione e dalle sue responsabilità decisionali. In quanto organi decisionali i parlamenti sono «macchine» estremamente pesanti: in primo luogo per le loro *dimensioni*, poi per il *carattere poco gerarchico* che consente a tutti i singoli membri larghe possibilità di intervento, infine per il *carattere pubblico e dialogico delle procedure*. Se a questo si aggiunge la crescente mole di decisioni che i programmi politici dell'epoca dello stato interventista richiedono, si delinea una situazione nella quale la maggioranza, anche se ha gli strumenti per prevalere, deve presto rendersi conto che un prolungato ostruzionismo dell'opposizione metterebbe in serio pericolo la realizzazione del proprio programma [Loewenberg e Patterson 1979]. L'opposizione ha in mano la *risorsa tempo*: per chi governa può risultare dunque più proficuo, se non addirittura necessario, accedere ad una certa cooperazione con essa. Quanto all'opposizione, a favore di una

sua disponibilità alla collaborazione gioca la possibilità di realizzare per questa via una parte anche se ridotta del proprio programma, contenendo così gli effetti negativi della sconfitta elettorale (e potendo dimostrare al proprio elettorato che il voto per essa non è stato inutile).

L'efficacia di questi *incentivi alla collaborazione* si manifesta abbastanza chiaramente per esempio nella frequenza di leggi approvate da maggioranze larghissime e che dunque testimoniano una collaborazione tra maggioranza e (settori della) opposizione [Cazzola 1974; Di Palma 1978]. Anche nei parlamenti normalmente considerati «maggioritari», cioè caratterizzati da una precisa distinzione tra maggioranza e opposizione, questo fenomeno risulta estremamente significativo [Loewenberg e Patterson 1979].

Il parlamento e il contenimento del conflitto politico

La rilevanza del ruolo delle istituzioni parlamentari nel **contenimento del conflitto** tra gli attori politici emerge con chiarezza dall'esame di alcuni *casi estremi*. Un buon esempio è la vicenda di quei partiti che sono apparsi sulla scena politica democratica con posizioni di contestazione delle forme della democrazia rappresentativa e parlamentare, quali molti dei partiti socialisti europei tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento (ma anche certi partiti della nuova sinistra degli ultimi decenni del XX secolo). Si può in genere rilevare che all'interno della loro dirigenza è stata proprio la componente parlamentare, cioè quella più esposta agli effetti di quegli incentivi, ad assumere per prima posizioni meno radicali e a preparare il terreno per il reciproco riconoscimento con le altre forze politiche. In questa prospettiva acquista una rilevanza particolare la «parlamentarizzazione» della classe politica partitica che si esprime nella crescente durata e importanza della fase parlamentare della carriera politica [Polsby 1968; Cotta 1979].

Da quanto detto emerge, dunque, un quadro nel quale il parlamento se non ha un ruolo esclusivo nello svolgimento della funzione rappresentativa, svolge però un **ruolo strategico** di garanzia di alcuni aspetti critici di tale funzione (*pluralismo* e *controllo del conflitto*).

5.2 La funzione di controllo sul governo

Il secondo grosso «nodo funzionale» è quello che concerne il **rapporto tra istituzioni parlamentari e di governo**. La teoria democratica classica di stampo normativo interpreta generalmente questo tema attraverso la categoria funzionale del «controllo parlamentare sull'esecutivo». Si tratta di una formulazione che risente di un contesto storico del passato, che vedeva i parlamenti affermare la propria pretesa di controllo su governi espressi dal potere monarchico e, quindi, basati su una diversa legittimazione [von Beyme 1970]. Nel contesto della piena democratizzazione, con l'esecutivo ricondotto all'interno del circuito rappresentativo, il significato dell'espressione diventa più ambiguo e perde molto della sua incisività originaria, se non nella misura in cui si intenda per governo più la sua *faccia burocratica* che quella *politica* [Cassese 1980]. La sorveglianza del parlamento sugli apparati burocratici dello stato è quanto si avvicina di più al senso originario del concetto di controllo del parlamento sul governo. Ma, in presenza di un governo politico al vertice di quegli apparati, questa attività significa anche la competizione tra due autorità politiche democratiche (il parlamento e il governo stesso) per il controllo sulla burocrazia.

Il controllo sul governo nei presidenzialismi...

- Se ci limitiamo al tema del rapporto tra parlamento e governo nella sua *faccia politica*, la maggiore approssimazione al modello tradizionale del controllo parlamento-esecutivo si realizza là dove, come nel caso dei **sistemi presidenziali**, la forma di governo determina la separazione tra le due istituzioni e in modo particolare quando la maggioranza parlamentare e quella presidenziale non coincidono. Salvo che, in questo caso, non si fronteggiano un potere a legittimazione democratica ed uno che ne è privo, bensì due poteri entrambi legittimati democraticamente. Da ciò deriva una *duplice direzione della relazione di controllo*. Come il parlamento è (si sente) legittimato a controllare l'esecutivo utilizzando i propri poteri legislativi e di inchiesta, così la presidenza democraticamente eletta è (si ritiene) autorizzata a controllare il parlamento ricorrendo al suo potere di influenza e di veto. Come attesta abbastanza emblematicamente il caso americano, sia l'opinione popolare corrente sia quella della comunità scientifica possono rovesciare radicalmente i propri convincimenti riguardo a quale sia il vettore di controllo da privilegiare in un'ottica di massimizzazione della democrazia. Volta a volta si invocherà il ruolo del Congresso per limitare lo strapotere della presidenza o viceversa si chiederà che la presidenza blocchi l'azione del Congresso, considerato per esempio troppo subordinato alla pressione degli interessi particolaristici.

... e nel sistema parlamentare

- Nel contesto dei **sistemi parlamentari** i problemi sono ancora diversi. L'attrazione del governo nell'orbita parlamentare, che tra la fine dell'Ottocento e i primi decenni del Novecento giunge a compimento nei paesi europei [von Beyme 1970], produce una situazione nella quale interpretare parlamento e governo come due entità distinte non risponde più alla realtà [King 1976]. *Il dato dal quale bisogna partire è quello della «compenetrazione» piuttosto che della «separazione» tra le due istituzioni.*

Dovendo il governo contare sulla fiducia esplicita o implicita del parlamento, tra la maggioranza (o in alcuni casi particolari la minoranza vincente) di questo e il governo stesso si stabilisce un **nesso strettissimo**. Cosicché, da un lato, il governo può essere visto come espressione (della maggioranza) del parlamento, dall'altro costituisce il più significativo organo di direzione politica del parlamento attraverso la leadership che esercita sulla maggioranza.

A questo si aggiunge la prevalente **coincidenza del personale politico** delle due istituzioni. Salvo limitate eccezioni di governi tecnici, che in alcuni paesi assolvono compiti di transizione in situazioni di difficoltà dei partiti a raggiungere accordi coalizionali, le compagini ministeriali dei paesi a forma di governo parlamentare sono in nettissima maggioranza composte di parlamentari in carica (o dimissionari quando, come in alcuni casi, una clausola costituzionale stabilisca l'incompatibilità tra carica ministeriale e parlamentare) [Blondel e Thiébault 1991].

Che ne è allora della nozione di controllo? Innanzi tutto bisogna intendersi sui *soggetti* del controllo stesso. Se ci si riferisce al parlamento

nel suo complesso si può parlare di un controllo sul governo solo in un'accezione molto generale e più strutturale che funzionale della parola: nel senso cioè che esso determina il carattere «parlamentare» del governo stesso nel duplice significato già menzionato (un governo di parlamentari, che si appoggia sulla maggioranza parlamentare). Ma, se si vuole andare al di là di questo significato per riferirsi ad attività specifiche (sorveglianza, scrutinio, inchiesta, ecc.), non si può più parlare genericamente di parlamento bensì bisogna specificare le sue articolazioni interne. Quanto meno bisognerà distinguere tra maggioranza e opposizione e, eventualmente, all'interno della prima tra *vertici e base* (*frontbenchers* e *backbenchers* nella terminologia anglosassone) [King 1976]. Nella misura in cui il carattere «parlamentare» del governo porta questo alla guida della maggioranza, la funzione di controllo, intesa come scrutinio pubblico delle attività del governo, sarà prerogativa essenzialmente delle *forze di opposizione*; mentre da parte della maggioranza ci si aspetterà piuttosto un appoggio pubblico all'azione del governo. Semmai, nella misura in cui il governo è un'espressione inevitabilmente riduttiva delle posizioni della maggioranza stessa, sarà da parte di settori minoritari di questa – i *backbenchers* appunto – che potrà essere sviluppata un'azione sul governo più simile a quella dell'opposizione. Normalmente l'azione della maggioranza assumerà piuttosto la forma di pressioni e consultazioni in privato con il governo.

Il ruolo delle minoranze

In senso tecnico dunque la funzione di controllo sul governo da parte del parlamento è essenzialmente svolta dalle **minoranze parlamentari**. Si affida, quindi, agli strumenti dei quali queste possono disporre: da un lato lo strumento della *pubblicità*, dall'altro la possibilità di *ostacolare* e *rallentare* l'attuazione dei programmi del governo, magari realizzando alleanze di fatto con settori scontenti della maggioranza. In questa prospettiva, lo strumento del *voto* (ad esempio su mozioni di censura al governo o a un ministro, ma anche sui bilanci o su altre leggi di iniziativa governativa) sarà utilizzato dall'opposizione più che per la sua efficacia nel determinare una caduta del governo (da escludere salvo che in situazioni di disgregazione della maggioranza), per la possibilità che offre di *far venire allo scoperto le tensioni interne alla maggioranza*.

Nella discussione sulle relazioni governo-parlamento l'attenzione si è spesso concentrata in misura del tutto esagerata sulla questione della capacità del parlamento di porre fine con un voto alla vita del governo. Vedendo in questo strumento la garanzia fondamentale del controllo parlamentare e riscontrando come la caduta dei governi per effetto di un voto parlamentare sia un'evenienza oggi piuttosto rara [Colliard 1978] si è giunti a sostenere il declino del ruolo del parlamento. Questa tesi è troppo formalistica e legata ad un modello «individualistico» del parlamento. In un contesto parlamentare organizzato partiticamente gli allineamenti politici sono assai più facilmente prevedibili che in un contesto in cui i parlamentari sono individui fortemente autonomi; vi è quindi una necessità molto minore di attendere un voto esplicito per conoscere gli orientamenti della maggioranza parlamentare. L'importanza del voto in generale (e di quello di fiducia in particolare) come strumento di espressione della volontà parlamentare varia in ragione inversa alla coesione dei

soggetti collettivi nei quali sono organizzati i parlamentari. Ma questo fatto, che dipende dalle peculiarità di modelli organizzativi diversi, non esclude affatto che strumenti alternativi, meno formalizzati del voto, siano utilizzati per esprimere la volontà parlamentare.

5.3 La funzione legislativa

L'attribuzione legislativa ai parlamenti

La dimensione funzionale associata in maniera più emblematica alle assemblee parlamentari è naturalmente quella **legislativa**. La forma di produzione normativa di rango più elevato è attribuita nel disegno costituzionale di tutti i paesi democratici al parlamento. Ciò non esclude che altri provvedimenti normativi o decisioni rilevanti siano presi in contesti diversi, ma stabilisce tuttavia una gerarchia che assegna alla decisione parlamentare la preminenza. Se il significato procedurale di questa attribuzione è chiaro – i provvedimenti normativi per acquisire il rango di leggi devono passare attraverso un *iter* decisionale prefissato, che si svolge all'interno del contesto istituzionale parlamentare – il significato sostanziale è assai meno predeterminato. In altri termini il *come vengano approvate le leggi non coincide necessariamente con il chi effettivamente le scriva*.

Per mettere meglio a fuoco il ruolo del parlamento è opportuno fare riferimento ai momenti fondamentali del procedimento legislativo, quella dell'*iniziativa legislativa* e quella della *deliberazione*. Per entrambe si ripropone la distinzione tra *aspetti procedurali* e *aspetti sostanziali*.

Rispetto all'iniziativa legislativa si può osservare che essa *in termini procedurali* è, salvo limitate eccezioni, prerogativa o dei parlamentari o del governo. In realtà si potrebbe dire che l'iniziativa governativa è, almeno nelle forme di governo parlamentari, anch'essa iniziativa di un «soggetto parlamentare». Questa attribuzione generalmente manca invece ad alcuni governi presidenziali, i quali per introdurre le proprie leggi devono ricorrere a parlamentari amici che lo fanno per loro. Più che parlare di iniziativa parlamentare e governativa si dovrebbe quindi parlare di **iniziativa parlamentare governativa e non governativa** (questo è per esempio il senso dell'espressione inglese *private members bills*). *In termini sostanziali* i veri promotori dell'iniziativa legislativa (governativa o meno) possono poi, naturalmente, essere i portavoce di moltissimi altri soggetti – partiti, sindacati, gruppi di interesse, governi locali e naturalmente settori dell'amministrazione centrale e periferica.

Grado di accentramento del processo legislativo

Fermandoci qui all'aspetto procedurale, valutare il peso rispettivo dell'iniziativa governativa e non governativa (o per brevità parlamentare) è interessante per determinare il grado maggiore o minore di **accentramento del processo legislativo**. In linea generale, il predominio dell'iniziativa governativa è abbastanza chiaro. In questo quadro non mancano peraltro variazioni rilevanti. Mentre in alcuni paesi l'iniziativa legislativa non governativa è quasi irrilevante, in altri, invece, resta assai significativa. Il caso italiano e quello statunitense sono, tra quelli odierni, forse gli esempi più macroscopici di quest'ultima possibilità. Il dato dell'iniziativa

è tuttavia ancora molto parziale. Sappiamo, infatti, che una parte delle iniziative di legge possono avere un significato solo simbolico (leggi-bandiera) ed essere intese fin dalla partenza come destinate a non diventare leggi [Cantelli, Mortara e Movia 1974; Predieri 1975]. E in ogni caso il tasso di successo legislativo delle iniziative parlamentari è molto vario [De Micheli e Verzichelli 2004].

In linea di massima si può rilevare che il predominio governativo sull'attività legislativa, oltre che al peso in sede di iniziativa, è dovuto al *tasso di successo maggiore* delle sue proposte di legge. In alcuni paesi, tuttavia, o per un tasso di successo superiore alla norma (come nel caso della Germania Federale) o per la mole molto cospicua dell'iniziativa parlamentare (come nel caso italiano) la legislazione di origine non governativa risulta alla fine una componente non trascurabile del prodotto legislativo complessivo [Di Palma 1978].

Il tema dell'accentramento o decentramento del processo legislativo non è naturalmente esaurito da un esame dell'iniziativa e dell'approvazione finale delle leggi. Tra i due momenti iniziale e finale del processo c'è da considerare la possibilità che modifiche vengano apportate ai progetti di legge. L'esame degli **emendamenti** apportati alla legislazione di iniziativa governativa è dunque un ulteriore elemento necessario per valutare la distribuzione dell'influenza sulla produzione legislativa tra le diverse componenti parlamentari [*ibidem*].

- Sulla base di questi dati si può delineare un *continuum di accentramento-decentramento dell'attività legislativa*: si avvicinano al **polo dell'accentramento** quei paesi nei quali *il processo legislativo è controllato fondamentalmente dal governo* e le possibilità di intervento sostanziale delle altre componenti parlamentari sono estremamente limitate; gravitano invece verso il **polo del decentramento** quei paesi nei quali accanto al governo hanno un ruolo significativo nelle diverse fasi del processo legislativo (iniziativa, emendamento e deliberazione finale) anche *altre componenti parlamentari* (sia che si tratti dell'opposizione che di settori della maggioranza che sfuggono al controllo del governo). Più che di un ruolo maggiore o minore del parlamento si dovrebbe probabilmente parlare di ruoli diversi delle varie componenti del sotto-sistema parlamentare (governo, opposizione, *frontbenchers* e *backbenchers*, ecc.) [King 1976], e quindi anche di stili diversi del processo legislativo.

5.4. Declino o cambiamento dei parlamenti?

Dopo questo sommario esame delle principali funzioni svolte dai parlamenti all'interno dei regimi democratici non si può fare a meno di accennare ad una tesi che ha avuto larga diffusione nei paesi europei (ma punto o poco negli Stati Uniti): quella del **declino dei parlamenti**. Anche se non possono esserle disconosciuti elementi di verità, nel suo complesso questa tesi può essere quasi presa ad emblema del tipo di argomentazione scientifica da evitare. Il punto di partenza rispetto al quale è stato «misurato» il declino dei casi reali è stato generalmente un *modello ideale* ricostruito sulla base di *concezioni dottrinali* più che di *osservazioni empiriche*. Il metro di giudizio sono state più le attribuzioni funzionali delle carte costituzionali e dei modelli dottrinali che le *performance* effettive dei parlamenti della presunta età dell'oro. Tra l'altro l'attenzione alle funzioni è stata spesso fortemente selettiva, privilegiandone alcune a scapito delle altre. Altro limite di questa tesi è quello di aver identificato una tendenza generale dei parlamenti sulla base di un numero limitato e non sufficientemente significativo di casi reali, senza tener conto delle variazioni tutt'altro che irrilevanti che si manifestano non appena si estenda lo sguardo ad un campione più rappresentativo. Infine, non si è messa neppure in discussione la possibilità che i processi di trasformazione possano avere sviluppi non lineari e conoscere arresti o anche inversioni di tendenza.

Le insufficienze di questa tesi appaiono ancora più manifeste quando si va a vedere *chi avrebbe tratto vantaggio da questo declino dei parlamenti*. Il riferimento è generalmente ai *partiti* o all'*esecutivo*. Ma che cosa vuol dire esattamente parlare di declino del parlamento a favore dei partiti o del governo, quando tanto quelli che questo (per lo meno nei regimi parlamentari) non sono affatto entità nettamente distinte dal parlamento ma, al contrario, sono presenti e operanti all'interno del contesto parlamentare stesso? La questione dei rapporti tra parlamento, partiti e governo, che certo è cruciale per i parlamenti (di ieri e di oggi), richiede «occhiali» un po' meno semplificatori se si vuole cercare di decifrare quei rapporti nella loro realtà effettiva e non attraverso schemi precostituiti sulla base di teorie e dottrine assai più normative che empiriche.

Basti qui richiamare due punti, il primo relativo ai **partiti**, il secondo all'**esecutivo**.

– Se non si può certamente trascurare il fatto che partiti con apparati organizzativi extraparlamentari hanno assunto un peso rilevante nella gestione dei parlamenti (ma non in tutti in egual misura), bisogna anche rilevare che la classe politica di gran parte di questi partiti nati fuori e spesso contro il parlamento si è progressivamente *parlamentarizzata* (nel senso sia di aver accettato questa istituzione sia di esserne entrata a far parte).

– Quanto all'esecutivo, se è vero che il suo controllo sullo svolgimento dell'attività parlamentare è generalmente forte (ma di nuovo non in tutti i paesi in egual misura!), questa situazione appare il risultato proprio del definitivo affermarsi del parlamento come canale di legittimazione del governo. Non si dimentichi invece che proprio nell'Ottocento – quella che secondo schemi assai diffusi sarebbe stata la mitica età dell'oro del parlamentarismo – questo controllo del parlamento sull'esecutivo era in buona parte dei paesi europei tutt'altro che incontestato.

A ben vedere, là dove si parla genericamente di declino dei parlamenti bisognerebbe soprattutto rilevare *mutamenti* nella struttura di queste istituzioni legati fondamentalmente al nuovo ruolo assunto all'interno di esse da parte dell'esecutivo e dei partiti organizzati [Loewenberg 1971]. Certamente si tratta di trasformazioni che si riflettono in misura significativa anche sullo stile e sulla sostanza delle funzioni parlamentari. Ma che a tutto ciò si attagli la definizione di declino è questione che appare tutt'altro

che scontata. Per di più oggi uno dei due fattori del presunto declino dei parlamenti, cioè il partito organizzato di massa mostra esso stesso segni evidenti di crisi (cfr. cap. 9). In generale pare riprendere forza una tendenza alla *pluralizzazione* dei soggetti attivi nel processo rappresentativo (gruppi di interesse, movimenti, ecc.); questa situazione può addirittura fornire nuove opportunità per un'istituzione intrinsecamente improntata al principio del pluralismo come il parlamento.

Per approfondire

Capano, G. e M. Giuliani (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, Bologna, Il Mulino, 2001.

Cotta, M., *Classe politica e parlamento in Italia: 1946-1976*, Bologna, Il Mulino, 1979.

De Micheli, C. e L. Verzichelli, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Di Palma, G., *Sopravvivere senza governare*, Bologna, Il Mulino, 1978.

Döring, H. (a cura di), *Parliaments and Majority Role in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1995.

Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium*, Aldershot, Gower, 1986.

Mastropaolo, F. e L. Verzichelli, *Il parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

Pasquino, G. e R. Pelizzo, *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino, 2006.

Domande

- Che cosa è un parlamento democratico?
- Quali caratteri distinguono i parlamenti democratici da quelli non democratici?
- Che cosa si intende per rappresentanza politica?
- Che cosa si intende per rappresentatività?
- Che cosa ha di specifico la rappresentanza democratica?
- Quali erano i caratteri principali dei parlamenti pre-moderni?
- Quali sono gli aspetti strutturali rispetto ai quali i parlamenti democratici possono differire tra loro?
- Quali sono le ragioni principali del bicameralismo?
- Rispetto a quali aspetti possono differenziarsi le commissioni?
- In che modo i partiti condizionano la struttura del parlamento?
- Che ruolo ha il governo nello strutturare il parlamento?
- Quali sono le funzioni essenziali dei parlamenti?
- Che ruolo ha il governo nella funzione legislativa?

I governi

Capitolo 13

L'esperienza politica presente e passata offre all'osservazione una gamma estremamente estesa di varianti per quel che riguarda le istituzioni di cui si compone il sistema politico e le modalità funzionali secondo le quali esse sono tra di loro interrelate. Tuttavia un elemento costante può essere individuato nella *presenza del governo*. Partiti, parlamenti, elezioni, apparati burocratici sviluppati possono mancare, una qualche struttura di governo invece no. Comunque si interpreti la politica non si sfugge al problema dell'*esercizio dell'autorità* e di uno o più luoghi dove questa risieda. Il dato linguistico corrobora d'altra parte questo stretto nesso tra governo e politica. Ne fanno fede le frequenti sovrapposizioni tra i termini «governo» e «politica» (con i loro derivati). Si pensi, per esempio, all'uso nel linguaggio medievale della parola *gubernaculum* per indicare il concetto stesso di politica, o all'espressione inglese *government* per designare lo studio complessivo delle istituzioni politiche.

1. Il governo, elemento costante della politica

Governo come elemento costante della politica

Per fissare con una formula sintetica il problema del **rapporto tra governo e politica** si potrebbe dire che nella variegata fenomenologia della politica il governo rappresenta l'*elemento costante*; ciò che determina invece la *variabilità della politica* è prevalentemente da riferire ad altri elementi. Sono la presenza o assenza di istituzioni rappresentative, di partiti, di apparati burocratici sviluppati, a determinare forme diverse di esperienze politiche, grazie alla loro capacità di incidere sul governo – limitandolo o potenziandolo.

È bene ricordare che nell'uso comune la parola «governo» ricorre sia per indicare un'*attività*, una funzione, che per designare un *soggetto politico*, un'istituzione. Anche se l'utilizzazione della stessa parola per indicare due diverse dimensioni della realtà è rivelatrice del loro stretto rapporto, è opportuno tuttavia non perdere il senso della distinzione: *le due dimensioni, pur strettamente connesse, non sono però completamente*

sovrapponibili. Se il problema della distinzione non si pone in sistemi politici poco differenziati dove l'istituzione di governo (per esempio un sovrano assoluto) ha ovviamente il monopolio di questa funzione, oltre che di tutte le altre, è invece più rilevante in sistemi istituzionalmente più articolati. Questi ultimi sembrano stabilire un collegamento più preciso tra una *specifica funzione* ed una *specifica istituzione*, e quindi tra **funzione di governo** e **istituzione di governo**; nella realtà però le dinamiche di competizione interna tra istituzioni e i loro sviluppi portano spesso a situazioni nelle quali l'istituzione denominata governo può dover condividere *de iure* o *de facto* la funzione di governo anche con altre istituzioni (parlamenti, autorità indipendenti, istituzioni giudiziarie, ecc.).

Funzione di governo-istituzione di governo

2. La funzione di governo

Definire la **funzione di governo** è un'operazione certamente non facile. Per un'esplorazione del suo significato, si può partire dalla ricostruzione etimologica e dalle immagini utilizzate storicamente per catturarne sinteticamente la portata.

▶ Il verbo greco *kubernao*, da cui derivano governo e governare, significa **«dirigere con il timone»**. L'etimo trasmette un'immagine che sarà tra le più utilizzate per caratterizzare i detentori della funzione di governo: quella del timoniere, cioè di colui che ha la responsabilità di guidare la nave verso la sua destinazione, tenendola nella sua rotta e facendo fronte agli imprevisti che si presentino. Questa e altre metafore – come quelle del padre di famiglia, del pastore del gregge, dell'amministratore di un'azienda economica, del condottiero di un esercito – per lo più originanti in una fase pre-democratica della politica (e che sopravvivono oggi soprattutto nei regimi non democratici), sottolineano la combinazione tra *esercizio di un'autorità suprema* e *responsabilità del benessere dei sottoposti a questa autorità*.

▶ L'epoca liberal-democratica è meno ricca invece di metafore applicate al governo, forse perché il centro dell'attenzione si è spostato sul popolo, riconosciuto titolare della sovranità. Ha sviluppato invece uno specifico linguaggio costituzionale per mettere a fuoco e delimitare funzioni e istituzioni politiche. Per l'attività di governo essa utilizza l'espressione **«potere esecutivo»** e conseguentemente denomina il governo come **«esecutivo»**. Dietro questo linguaggio sta una ben chiara prospettiva normativa, quella della *subordinazione del «governo» alla legge*. Questa prospettiva, che si traduce in locuzioni come quella classica del **«governo delle leggi»**, o quella moderna dello **«stato di diritto»**, ha al suo centro l'*idea della supremazia della legge* (e quindi della funzione legislativa), in ragione dei suoi caratteri di generalità, sul governo caratterizzato invece da particolarità. Questa concezione, recepita dalle costituzioni dell'epoca liberale e democratica, si imprime nella terminologia politica (che infatti parla di *legislativo* ed *esecutivo* per le due principali istituzioni). È però problematico considerarla una rappresentazione soddisfacente della realtà.

Subordinazione del governo alla legge in epoca liberal-democratica

Le attività svolte dai cosiddetti esecutivi possono essere interpretate solo molto parzialmente come derivate rispetto alla legislazione. Intanto perché alcune di queste possono essere ricondotte solo con molta buona volontà all'idea di esecuzione di una legge: si pensi – per citare alcune delle funzioni più rilevanti dei governi – alla politica estera o a quella monetaria. Ma anche dove si può stabilire un rapporto più diretto tra legge ed esecuzione della stessa, il ruolo del governo non è generalmente confinato alla seconda. Nella maggior parte dei casi, infatti, il governo è proprio l'iniziatore delle leggi e grazie al suo ruolo di guida all'interno delle stesse assemblee legislative, finisce con l'esserne in parte anche l'artefice. D'altro canto, le leggi mancano spesso dei caratteri di generalità presupposti da quel modello, al punto da confondersi con provvedimenti di natura esecutiva.

• *La funzione di governo (nei regimi liberal-democratici) deve essere dunque vista come «delimitata, regolamentata» dalla legge e, in misura significativa, realizzata «attraverso la legge», assai più che come un'attività deducibile da quella legislativa.*

▶ Un altro strumento analitico proposto per cercare di cogliere la natura della funzione di governo è fornito dalla coppia concettuale **direzione politica/amministrazione** [Luhmann 1971]. Ci si riferisce qui a due modalità di azione che possono essere contrapposte in forma idealtipica, rapportandole alle dicotomie **innovazione/routine**, oppure **scelta/attuazione**.

Le modalità di azione del governo

La **direzione politica** si caratterizzerebbe per la sua portata innovatrice, ma anche per la sua connessione con il problema del reperimento del consenso. L'**amministrazione** sarebbe invece contraddistinta dalla ripetizione come modalità, dalla normalità come situazione entro la quale si svolge, dall'esecuzione di scelte già adottate come contenuto. Mentre la prima si configura anche come la sfera del *giudizio di valore* e al limite dell'arbitrio, la seconda si configura come quella del *giudizio di validità tecnica*, di funzionalità allo scopo. La distinzione corrisponde anche, secondo una determinata interpretazione [Schmitt 1932], a quella tra **sfera del politico** e **sfera del diritto**. Cioè tra una *sfera della discrezionalità*, e in quanto tale sottratta al sindacato giuridico (in passato si parlava di «prerogativa», o di «ragion di stato»), e una *sfera del comportamento dovuto*, per la quale invece il controllo di legalità è perfettamente logico (tant'è vero che per essa sorge addirittura la possibilità di uno specifico reato definito «omissione di atti d'ufficio»). Il governare può essere ricondotto al primo aspetto (quello della *direzione politica*); ma non si dimentichi che il secondo aspetto (quello dell'*amministrazione*) tende ad associarsi strettamente al primo, in quanto rappresenta la condizione necessaria perché esso abbia concreto svolgimento. E, infatti, il legame tra istituzioni di governo e istituzioni amministrative è sempre particolarmente stretto.

Se dai criteri generali si passa ai **contenuti concreti** ogni tentativo di definizione della **funzione di governo** si scontra contro l'estrema varietà delle manifestazioni concrete che essa assume in momenti e paesi diversi. Le ben note difficoltà nel definire la politica in termini di fini specifici [Bobbio 1991b] (cfr. cap. 1) si ripropongono in buona misura per la

funzione di governo. È difficile trovare qualche attività che in qualche paese o in un qualche momento storico non sia stata considerata rientrare legittimamente nell'ambito delle responsabilità del governo: dalla promozione dello sviluppo economico del paese a quella del teatro lirico, dall'emissione di moneta all'organizzazione di lotterie e attività ricreative, dalla produzione di servizi medici a quella di automobili sportive. E viceversa, per ognuna di queste attività si sono avute situazioni nelle quali il loro svolgimento risultava affidato a «enti privati». Scavando un po' sotto la superficie, si possono individuare però alcuni *elementi costanti*.

Tutela della comunità politica e mantenimento della sua unità

• *Due «responsabilità» in particolare appaiono universalmente associate alla funzione di governo*: quella della **tutela della comunità politica verso l'esterno** e quella del **mantenimento dell'unità della comunità politica verso l'interno**. Governare significa da un lato fare i conti verso l'esterno con il problema della guerra e della pace, dall'altro con quello dell'ordine, dell'integrazione e della pace interni.

È indicativo della centralità di questi due compiti rispetto alla funzione di governo il fatto che a questa pertenga sistematicamente l'autorità finale (anche se non sempre la gestione diretta) in fatto di polizia e di eserciti, gli strumenti armati che rappresentano la garanzia di ultima istanza di quelle funzioni [Finer 1975a]. La garanzia «armata», posta a tutela di queste due componenti della responsabilità di governo, non deve però indurre a ritenere che la modalità coercitiva sia l'unica, e forse neppure la principale, attraverso la quale la funzione di governo si svolge.

Le esigenze della *salvaguardia della pace interna*, del mantenimento di un ordine associativo, del contenimento delle spinte disgregative della comunità politica sono alla base di una gamma molto varia di contenuti specifici dell'attività di governo, che spaziano tra il *polo negativo* delle azioni di polizia e il *polo positivo* delle provvidenze del moderno *welfare state*.

Altrettanto dicasi per la *salvaguardia della comunità politica verso l'esterno*, cioè nei rapporti con le altre unità politiche. Accanto alla modalità bellica (sia essa offensiva o difensiva) non si possono ignorare quelle pacifiche, diplomatiche, commerciali che certo non sono un campo meno esteso di esercizio della funzione di governo.

Governare come assunzione di responsabilità

► A conclusione di questa ricognizione possiamo proporre una definizione sintetica della funzione di governo. **Governare significa essenzialmente assumersi le responsabilità finali di fronte alla comunità politica e ai suoi problemi**. Non è detto che governare significhi risolvere questi problemi. Ma chi governa è investito del compito (e dell'autorità) di tentare di fornire una risposta, reale o elusiva che essa sia.

3. La funzione di governo e le sue variazioni

Se dall'esame del significato generale della funzione di governo si passa alle modalità concrete del suo svolgimento si possono constatare significative **variazioni dei contenuti della funzione di governo** sia *nel tempo* che da *paese a paese* [Flora e Heidenheimer 1981; Rose 1984].

Nell'analisi di queste variazioni possiamo distinguere *due prospettive di studio, una quantitativa e l'altra qualitativa*. Ci si può chiedere cioè se vari (nel tempo e/o da paese a paese) il **quantum di governo**, oppure se cambino i **contenuti della funzione di governo**.

3.1. La prospettiva quantitativa

Il bilancio statale

Per quel che riguarda l'**aspetto quantitativo** lo strumento di misura principale è il **bilancio statale**, questo infatti non è altro che la *traduzione in termini di risorse finanziarie dell'azione di governo* e, quindi, la principale *spia* dell'intervento della politica sulla società e sull'economia, nelle sue due facce dell'«estrazione» e della «distribuzione» di risorse. La misura più semplice e di uso più comune è il *rapporto tra bilancio statale* (a sua volta misurabile dal lato delle entrate o dal lato delle uscite) *e reddito nazionale*, che può essere interpretato anche come il rapporto tra le risorse del governo e le risorse della società nel suo complesso.

Occorre però non dimenticare che l'azione di governo non è riducibile tutta alla sua dimensione monetaria. Comando, regolazione, selezione di personale sono aspetti altrettanto importanti; e naturalmente non sono presi in considerazione dallo strumento di bilancio, se non nella misura in cui comportano anche una mobilitazione di risorse finanziarie [Rose 1983].

Pur con i limiti citati, questo strumento consente una prima valutazione del **quantum di governo**. Dai dati disponibili emergono tendenze di sviluppo nel lungo periodo abbastanza omogenee, per lo meno per quel che riguarda l'area delle democrazie occidentali, ma anche differenze piuttosto rilevanti da paese a paese nei livelli iniziali e finali. La forte crescita dell'intervento statale, comune a tutti i paesi nell'ultimo secolo, porta i bilanci pubblici grosso modo dal 10/15% del reddito nazionale alla fine dell'Ottocento sino al 35/50% alla fine del Novecento, ma con differenze non piccole sia nei livelli di partenza che di arrivo [Mitchell 1998].

Crescita della funzione di governo

• In riferimento ai *trend* di sviluppo dell'azione di governo la letteratura ha prevalentemente sottolineato la sua **crescita** [Taylor 1983; Rose 1984]. Se questa prospettiva appare pienamente giustificata qualora l'arco di riferimento temporale sia l'ultimo secolo, il quadro si rivela meno lineare se si spinge lo sguardo più indietro oppure si considerano i *trend* più recenti. Il forte incremento della spesa pubblica nel XX secolo è preceduto infatti da una lunga fase di sostanziale stabilità che, grosso modo, si estende per tutto il secolo che precede la prima guerra mondiale. Forse si potrebbe addirittura riscontrare un declino rispetto a periodi ancora precedenti, per i quali peraltro è difficile effettuare valutazioni parimenti attendibili [Tullock 1982]. D'altro canto, gli ultimi anni hanno visto in buona parte dei paesi occidentali un *rallentamento* o addirittura una *inversione dei «trend» di crescita della spesa pubblica* [Oecd, varie annate] e il *diffondersi delle privatizzazioni* [Wright 1994].

3.2. La prospettiva qualitativa

Il tema dello sviluppo della funzione di governo non può peraltro essere ridotto alla dimensione puramente quantitativa: va affrontato anche sotto l'**aspetto qualitativo**. È facile notare, infatti, quando si esaminano le dinamiche temporali della funzione di governo, che dietro il quadro di insieme si celano andamenti differenziati per le sue diverse *componenti fondamentali*. Se, seguendo le classificazioni ricorrenti nella letteratura [Rose 1976; Deutsch 1980; Ferrera 1984], disaggreghiamo la funzione di governo nei suoi settori principali – *difesa*, *ordine pubblico*, *promozione dell'economia*, *istruzione*, *servizi sociali* – l'analisi del peso rispettivo di queste diverse componenti può essere utilizzata per delineare sviluppo e variazioni nell'attività di governo.

Trasformazioni delle attività di governo

- Nel corso dell'ultimo secolo si è assistito in tutti i paesi occidentali ad una grande trasformazione, omogenea nelle sue linee di fondo, anche se non priva di variazioni nazionali di rilievo. Il peso relativo, in termini di quote della spesa pubblica, delle attività di difesa esterna e di amministrazione dell'ordine pubblico è declinato significativamente a favore delle attività di promozione economica e del **welfare state**. Il mutamento qualitativo dell'attività di governo offre una chiave di interpretazione plausibile del concomitante processo di crescita quantitativa. Alla base di questo è essenzialmente l'assunzione di responsabilità qualitativamente nuove da parte dei governi, dal momento che i settori «vecchi» non vengono generalmente abbandonati, ma restano relativamente più stazionari, o crescono soltanto ad un tasso relativamente più basso.
- Sulla base di un'analisi di questo tipo della composizione della spesa pubblica si possono individuare nel corso degli ultimi due secoli *tre stadi fondamentali*: il primo caratterizzato dalla prevalenza delle *attività tradizionali di governo* (difesa e ordine interno); il secondo, nel quale l'intervento nell'*economia* e la *fornitura di servizi sociali* di base sommati insieme diventano predominanti; il terzo infine, nel quale i *servizi sociali* da soli sopravanzano le attività tradizionali [Deutsch 1980]. Abbiamo dunque i corrispettivi in termini di attività di governo di tre modelli di stato: lo **stato minimo**, lo **stato produttore** e lo **stato sociale** [Rose 1976].

3.3. Prospettive di lungo e di breve periodo

La funzione di governo: come cambia?

▶ La rilevazione delle variazioni esistenti da paese a paese e dei mutamenti intervenuti nel tempo nella funzione di governo, tanto sotto un profilo quantitativo quanto sotto quello qualitativo, ha sollecitato la riflessione sulle ragioni dell'**estensione** e delle **caratteristiche della funzione di governo**. Naturalmente i problemi che si incontrano nella costruzione di un modello esplicativo variano sensibilmente a seconda della lunghezza dell'*arco temporale* preso in considerazione. Fattori che nel breve periodo possono essere dati per costanti e quindi lasciati fuori dal modello esplicativo (ad esempio i fattori istituzionali) devono essere reinseriti nel lungo periodo perché suscettibili di variazioni.

▶ Per spiegare l'andamento quantitativo, ma anche qualitativo, della funzione di governo in una *prospettiva di tempo secolare*, sono stati proposti **modelli prevalentemente economici** oppure **modelli prevalentemente politico-istituzionali**. I primi pongono al centro dell'attenzione come fattori esplicativi il *processo di industrializzazione* e il *decollo dell'economia moderna* con le esigenze di «governo pubblico» che essi sviluppano nelle loro diverse fasi. I secondi invece individuano nei *processi politici di «nation-» e «state-building»* dell'epoca moderna e nelle esigenze strutturali e funzionali a questi connesse i fattori principali delle trasformazioni della funzione di governo. I primi tendono a considerare le *variabili politiche dipendenti da quelle economiche*, adottando un punto di vista riduzionistico della politica la cui accettabilità è assai dubbia. I secondi partono da un presupposto di *autonomia (relativa) dei processi politici* e attribuiscono alla variabile economica un ruolo di *variabile interveniente*.

Modelli economici

Modelli politico-istituzionali

- I modelli politico-istituzionali attribuiscono un ruolo esplicativo centrale per lo sviluppo della funzione di governo a due aspetti critici dei processi di formazione e consolidamento dei moderni stati nazionali: da un lato quello della loro **affermazione sulla scena internazionale come unità politiche autonome**, dall'altro quello della loro **legittimazione interna**, cioè del conseguimento e mantenimento del monopolio dell'autorità.

– In rapporto al primo si è messo l'accento sulle esigenze di organizzazione militare, ma anche di estrazione di risorse economiche necessarie per sostenere lo sforzo bellico, e quindi di promozione dell'economia del paese, che la competizione internazionale ha posto agli stati [Hintze 1975a; 1975b; Rokkan 1984; Finer 1975a; 1975b; Tilly 1975]. Questa prospettiva esplicativa ha probabilmente il suo massimo di utilità euristica in relazione agli stadi iniziali di formazione degli stati nazionali e a certe fasi critiche nella loro storia successiva.

– Per quanto riguarda il secondo aspetto, le esigenze di legittimazione interna dell'autorità politica di governo si presentano come un fattore esplicativo di carattere più permanente, anche se naturalmente condizionato dall'evoluzione del regime politico, a partire dalle forme dell'assolutismo monarchico per arrivare a quelle della democrazia di massa. Gli studi sullo sviluppo del *welfare state*, una componente fondamentale del mutamento quantitativo e qualitativo della funzione di governo, hanno messo in luce la sua stretta connessione con i problemi di legittimazione delle classi politiche di governo in quella fase critica in cui la **cittadinanza politica passiva** prodotta dallo stato moderno ha generato la crescente richiesta di una sua trasformazione in **cittadinanza politica attiva**, cioè in partecipazione democratica. Espressione significativa di questo nesso causale è la precocità dello sviluppo del *welfare state* nei paesi – esempio tipico è la Germania imperiale – ritardatari sotto il profilo della democratizzazione e che, quindi, hanno avuto bisogno di affidarsi a strumenti di legittimazione diversi da quello elettorale-parlamentare [Flora e Heidenheimer 1981].

Il secondo dopoguerra

▶ Naturalmente, diversa sarà la prospettiva esplicativa quando si devono affrontare i problemi del grande sviluppo della spesa pubblica nei paesi democratici occidentali in un'*ottica temporale più limitata* come

quella del secondo dopoguerra. Raggiunta ormai in tutti questi paesi la piena democratizzazione, i fattori politici da prendere in considerazione riguardano piuttosto le modalità specifiche secondo le quali si configurano il **sistema dei partiti**, l'**organizzazione degli interessi** e la **distribuzione delle preferenze politiche nel corpo elettorale** [Kohl 1981; Wilensky 1981; Schmidt 1982; Ferrera 1984].

3.4. Governabilità, sovraccarico dei governi e riscoperta del mercato

Lo straordinario sviluppo delle responsabilità pubbliche nei sistemi politici democratici e i problemi incontrati nel farvi fronte hanno stimolato a partire dagli anni settanta un filone di studi ruotante intorno al concetto di **governabilità** [Crozier, Huntington e Watanuki 1975]. Con questo concetto si è posta all'ordine del giorno la questione della capacità dei sistemi politici (e in particolare delle democrazie industriali avanzate) di guidare società sempre più complesse e sempre più portate a riversare le proprie domande sugli apparati pubblici. In particolare ci si è chiesto se l'equilibrio tra *domande della società* e *risposte del sistema politico* non sia diventato problematico.

Il «sovraccarico»

In questo contesto si è spesso utilizzato il concetto, di derivazione cibernetica, di **sovraccarico (overload)** per definire la situazione nella quale si troverebbero i governi. Alle radici di questa situazione ci sarebbe lo **squilibrio** tra le aspettative della società nei confronti della funzione di governo e le capacità delle istituzioni statali di soddisfarle. La grande riscoperta del **mercato** e delle sue potenzialità come strumento di regolazione di importanti aspetti della vita sociale, che ha caratterizzato gli ultimi decenni, non solo sul piano delle idee ma anche più concretamente delle politiche pubbliche (vedi le estese privatizzazioni) [Wright 1994], può essere interpretata forse proprio come un meccanismo di aggiustamento di sistemi politici che avevano scoperto di essere diventati eccessivamente «sovraccarichi». La politica può infatti ridurre le sue pretese di governo diretto della società lasciando ad altri meccanismi sociali il compito di risolvere una parte dei problemi umani.

4. Le istituzioni di governo contemporanee e i loro antecedenti

Alla centralità della funzione di governo nella sfera politica corrisponde quella delle strutture di governo. Come è difficile pensare la politica in termini funzionali senza pensare alla funzione di governo, così è difficile pensarla in termini strutturali senza **istituzioni di governo**: una qualche struttura di governo esiste sempre (salvo che nelle fasi transitorie di collasso di un sistema politico). A questa ubiquità delle strutture di governo corrisponde naturalmente una grande varietà delle loro *forme concrete*. Questo vale innanzi tutto per il grado di differenziazione delle strutture di governo rispetto al «resto» del sistema politico: si può andare infatti da un estremo, tipico dei regimi assolutistici, dove il governo (al limite identificato in un governante individuale quale un sovrano assoluto) è «tutto» o quasi, all'estremo opposto dei regimi liberal-democratici dove l'istituzione specificamente denominata governo è soltanto una tra le tante in cui si articola il sistema politico [King 1975].

Riferendoci qui in particolare a questi ultimi regimi, una delle cui caratteristiche precipue è quella di aver moltiplicato e differenziato le istituzioni politiche (cfr. cap. 4), possiamo osservare che il governo è un'istituzione ben individuata, i cui poteri e compiti sono stati delimitati ma anche chiarificati e legittimati.

Chi compone il governo?

► Semplificando possiamo dire che **il governo è l'insieme composto dal capo del governo e dai ministri**, quei soggetti cioè che sono istituzionalmente posti alla guida di un importante ambito di responsabilità politica e che tendenzialmente hanno alle loro dipendenze un ministero, cioè una grande branca dell'amministrazione pubblica. Questa definizione di partenza richiederebbe alcune precisazioni: intanto alcuni ministri (come i ministri senza portafoglio italiani) possono essere semplicemente incaricati di occuparsi di un settore di politiche pur non avendo alle proprie dipendenze un vero apparato burocratico ministeriale; inoltre, intorno al cerchio stretto del gabinetto dei ministri, il governo in senso più ampio si estende per cerchi concentrici ad una fascia di governanti di secondo livello (sottosegretari, *junior ministers*), e poi di consiglieri politici, di alti burocrati a designazione politica [Cotta 2000].

• Per capire come questo tipo di istituzione di governo si sia affermato è opportuno ricordare, sia pure sinteticamente, le *linee dello sviluppo storico* che ha condotto ad essa. Il tema critico da mettere a fuoco è quello del *passaggio dai regimi monarchici tradizionali ai regimi liberal-democratici*. Alla base di questa transizione troviamo *due grandi processi* che interessano la storia degli ultimi quattro o cinque secoli di vita politica in Occidente: da un lato, il lungo processo di **accentramento politico** il cui esito sono gli **stati nazionali sovrani**; dall'altro, il controverso sviluppo di un articolato **sistema di controlli sul potere**, e la **trasformazione delle basi di legittimità dei regimi politici** il cui sbocco finale è la **democrazia rappresentativa**. Si tratta di due processi che riguardano il sistema politico nel suo complesso, ma con un'incidenza del tutto particolare sulle strutture di governo.

► Il **processo di accentramento** coincide con il passaggio dalla monarchia pre-moderna a quella moderna (e tendenzialmente assoluta). Con esso si passa anche da strutture di governo (o meglio di co-governo) che esprimevano la natura essenzialmente *pluralistica* della monarchia feudale e dello stato per ceti, e quindi assumevano la forma di organi collegiali nei quali erano rappresentati i poteri fortemente autonomi della società medievale, a strutture di governo che si configurano sempre più come il braccio esecutivo di un potere concentrato nella *persona del sovrano* [Poggi 1978]. Fattore chiave di questa trasformazione è certamente lo sviluppo dei **grandi apparati burocratici centrali dello stato moderno**. Il governo diventa lo strumento politico-organizzativo di coordinamento degli apparati amministrativi sempre più complessi di cui dispone la monarchia per governare il paese, e l'organo di consulenza tecnica di quella.

Lo sviluppo della burocrazia

▶ In parallelo a questa trasformazione va sottolineato anche il **mutamento delle basi di legittimità delle istituzioni di governo**. Mentre nella monarchia medievale il governo aveva una *base dualistica di legittimità* (feudatari e ceti godevano di una legittimità politica relativamente autonoma rispetto alla monarchia), in quella moderna questo dualismo viene soppiantato dal *monopolio monarchico*. L'unione tra **monarchia** e **burocrazia**, della quale la struttura di governo diventa lo strumento essenziale, si rivela un fattore politico estremamente efficace: lo sviluppo dell'apparato amministrativo fornisce alla monarchia le risorse indispensabili per affermare il proprio ruolo unificante e standardizzante sopra grandi unità politico-territoriali, consentendole di assumere anche una *legittimità tecnico-funzionale*.

Questa stretta *relazione monarchia-apparato amministrativo* si riflette profondamente sulla struttura degli organi di governo. Lo sviluppo della macchina amministrativa determina una progressiva specializzazione funzionale in **dicasteri**. Sono i capi di queste *strutture burocratiche*, denominati *ministri* o *segretari di stato*, e con il duplice ruolo di *consiglieri* del sovrano e di *esecutori* delle sue decisioni nei rispettivi campi funzionali, a comporre il nucleo del governo. Data la natura del sistema di legittimazione, la struttura del governo si caratterizza però più come un *sistema di relazioni bilaterali tra monarca e singoli ministri*, che come un'istituzione veramente collegiale.

I dicasteri

▶ Il sistema di governo assolutistico sarà però col tempo messo in discussione proprio sul piano della legittimità. Con l'entrata in scena dei parlamenti (là dove la tradizione rappresentativa pre-moderna era stata interrotta) o con la loro rivitalizzazione (là dove questa cesura non c'era mai stata completamente), la *forma* e la *collocazione sistemica dell'istituzione governo* subiscono una più o meno rapida, e più o meno pacifica ridefinizione. Con le formule, invalse nell'uso, di **monarchia costituzionale** e **monarchia parlamentare** si schematizzano due stadi di un *processo di trasformazione della forma di governo* (e di regime) nel quale continuità e discontinuità sono variamente mescolate.

Monarchia costituzionale

• La **fase della monarchia costituzionale** si caratterizza come un sistema marcatamente dualistico, nel quale coesistono due centri autonomi di legittimazione politica (la *monarchia* e l'*assemblea rappresentativa*). Il governo si trova conteso tra queste due forze di attrazione e sottoposto ad una duplice responsabilità politica:

↙ *verso il sovrano*	↘ *verso il parlamento*
il cui potere di nomina mantiene un carattere sostanziale.	la cui fiducia politica diventa necessaria per realizzare il programma di governo (dato il controllo parlamentare sulle risorse finanziarie e sulla produzione legislativa).

La collegialità del governo comincia ad assumere un significato politico reale e il governo a perdere la caratteristica di puro braccio amministrativo del sovrano quando, in Inghilterra a partire dalla fine del XVII secolo, in Francia alla fine del XVIII e negli altri paesi europei nel corso del XIX [von Beyme 1970], il **parlamento** comincia ad esercitare un controllo sull'amministrazione e sui ministri. È per far fronte alla necessità di ottenere il consenso parlamentare che si viene progressivamente sviluppando l'esigenza di un fronte comune del governo, e si afferma il **principio della responsabilità collettiva**. L'affermarsi della figura del **primo ministro**, come elemento dirigente e unificante del governo (al punto che i governi prenderanno il nome del loro leader), sembra da mettere in relazione con lo sviluppo della collegialità. Finché il governo è strumento del sovrano, la sua presenza non è essenziale: è il re che presiede il governo, tutt'al più si potrà avere un ministro, capo di un dicastero più importante degli altri, nel ruolo di fiduciario del sovrano.

Principio della responsabilità collettiva

Monarchia parlamentare

• La **fase della monarchia parlamentare** si caratterizza invece per il superamento del dualismo dei centri di legittimazione politica, e il prevalere di quello elettorale-parlamentare. Parallelamente si determina la *dislocazione del governo verso la sfera parlamentare*, fino ad arrivare ad una vera e propria *simbiosi*, per effetto della quale il governo giunge ad identificarsi con la *maggioranza parlamentare*. Il sovrano, invece, in progressiva perdita di legittimità politica, cessa di essere vero e operativo elemento di «governo» per ridursi a *simbolico* capo dello stato, potere neutrale [Fusilier 1960].

Questo processo di **dislocazione politica del governo**, che nell'esperienza europea si è compiuto generalmente in un arco di tempo pluridecennale, se non secolare, oltre che cruciale per l'affermazione del regime democratico, è stato estremamente delicato. Con esso si è determinata, infatti, una radicale riduzione di status politico di una delle componenti originariamente più importanti del sistema politico, anzi proprio di quella (la monarchia appunto) che è stata storicamente l'asse intorno al quale gli stati nazionali si sono costituiti. Le probabilità di crisi all'interno di questo processo e di arresti o inversioni di tendenza sono state elevate. Soprattutto nelle fasi centrali del processo, quando più incerti e ambigui erano ancora i rapporti tra potere monarchico e potere rappresentativo, il *controllo sul governo* e in specie sulla *selezione dei suoi componenti* è diventato spesso *materia di contesa tra i due poteri*, fino a produrre *gravi conflitti costituzionali*. In questo confronto la monarchia ha potuto a lungo contare su consistenti risorse di lealtà da parte di settori critici degli apparati statali, come i vertici militari, il corpo diplomatico, o anche altre strutture amministrative, contro i quali i governi parlamentari si sarebbero trovati in difficoltà a governare.

Le *crisi* verificatesi in questo processo si sono tradotte, in genere, nella discesa del sovrano nell'agone elettorale attraverso lo scioglimento anticipato di parlamenti che utilizzavano i poteri di controllo sul bilancio come strumento di censura del «governo del re» (Olanda 1866-67), nel rifiuto di accettare le dimissioni di un governo sfiduciato dalle camere (Norvegia 1882-1905), o viceversa nel dimissionamento di governi che godevano della fiducia parlamentare (Svezia

1905-17), sino ad arrivare alla rottura completa con il parlamento (Francia 1830) [von Beyme 1970]. In vari casi questi conflitti sono stati direttamente alla radice dell'*abolizione dell'istituto monarchico* e del *passaggio a forme repubblicane* (Francia 1848; Russia 1905-17; Spagna 1873 e 1931; Portogallo 1910).

• Risolto il problema del rapporto con il potere monarchico, *l'evoluzione delle istituzioni di governo è legata da un lato agli sviluppi del potere democratico-rappresentativo, dall'altro alle trasformazioni già accennate della funzione di governo*. Sul primo versante sono rilevanti soprattutto i **rapporti con i partiti**: l'emergere di questi come attori fondamentali della competizione politica porta progressivamente sotto il loro controllo anche il governo, cosicché alla faccia «statal-ministeriale» di questo si sovrappone la nuova faccia «partitico-rappresentativa» [Katz 1986; Blondel e Cotta 1996; 2000]. Sul secondo versante va segnalata la **crescita del governo-istituzione** in parallelo con quella delle sue funzioni. Dai piccoli governi dello stato minimo ottocentesco, con meno di una decina di ministri, si passa progressivamente alle compagini elefantiache dello stato sociale nelle quali ai 20-30 ministri si affiancano decine e decine di sottosegretari, finché la recente inversione di tendenza nei compiti pubblici non comincia a sollecitare anche un ripensamento della dimensione stessa dei governi.

I rapporti con i partiti

5. Le forme di governo nella modellistica costituzionale

L'«emancipazione» del governo dal potere monarchico ed il suo inserimento nella sfera della rappresentanza, così come gli sviluppi successivi, non hanno però prodotto una soluzione istituzionale univoca. L'organizzazione del governo e la sua legittimazione democratico-rappresentativa hanno seguito una varietà di strade producendo così una pluralità di **forme di governo**. Questa espressione, che una lunga tradizione ha utilizzato per fare riferimento a quelli che oggi la scienza politica chiama tipi di regime, distinguendo così tra aristocrazia, democrazia, monarchia, ecc. [cfr. per esempio Bobbio 1976] nel linguaggio della scienza politica contemporanea fa riferimento invece a diversi modi di organizzare i rapporti tra le istituzioni centrali nell'ambito di un unico tipo di regime, quello democratico. Analizzeremo le forme di governo partendo dalla classificazione tradizionale, quella che distingue tra **forma di governo parlamentare** e **forma di governo presidenziale**, per esaminare poi altre classi che sono state aggiunte quando questa bipartizione è apparsa insufficiente.

5.1. Forme di governo parlamentari e forme di governo presidenziali

La classificazione tradizionale fa implicitamente riferimento a due distinte dimensioni delle istituzioni governative. La prima è quella della loro **legittimazione democratica** o, per essere più precisi, delle modalità istituzionali attraverso le quali questa legittimazione viene garantita. La denominazione della prima classe (*governo parlamentare*) rivela chiaramente questo riferimento: è così chiamata perché il governo trae dal parlamento la sua legittimazione politica. Il termine adottato per la seconda classe (*governo presidenziale*) richiama invece un'altra dimensione, quella della **struttura dell'esecutivo**. L'attributo presidenziale indica, infatti, lo status di preminenza nella compagine governativa della figura monocratica del presidente, che cumula le due cariche di capo del governo e di capo dello stato.

Legittimazione democratica

Struttura dell'esecutivo

Esplicitate le due dimensioni analitiche sulle quali la classificazione, o meglio la tipologia, si basa, si possono formulare in modo più completo le possibilità che, almeno teoricamente, se ne possono ricavare.

• La prima dimensione, quella della *legittimazione democratica* (cioè elettorale) dei governi, prevede le due possibilità della **legittimazione diretta** e di quella **indiretta**, a seconda che il governo sia eletto dai *cittadini* (in questo caso l'elezione riguarderà il capo del governo), ovvero dal *parlamento*.

• La seconda dimensione, quella della *struttura dell'esecutivo*, introduce invece la distinzione tra **esecutivo monocratico** ed **esecutivo collegiale**.

La combinazione delle due classificazioni, ciascuna a due voci, determinerebbe ovviamente una tipologia a quattro caselle al posto delle due soltanto della classificazione tradizionale (fig. 13.1). Accanto alla forma collegiale di governo a legittimazione indiretta, la tipologia suggerisce la possibilità di una forma monocratica sempre a legittimazione indiretta; e, accanto alla forma monocratica di governo a legittimazione diretta, se ne potrebbe concepire una collegiale. Queste due forme ulteriori non sono completamente prive di referenti empirici, anche se raramente in forma pura. Alla prima si avvicinano alcuni esperimenti di rafforzamento del presidente del consiglio rispetto agli altri ministri (*governo del premier, cancellierato*) che normalmente vengono ricompresi nella forma del governo parlamentare; per la seconda si può fare riferimento alla breve esperienza uruguayana del *Colegiado* (1952-66), a quella cipriota (1960-63) [Shugart e Carey 1992], e in qualche misura al fatto che alcuni presidenzialismi prevedono l'elezione diretta anche di un vice-presidente.

▸ Sotto il profilo giuridico-costituzionale la **questione della legittimazione** del governo si traduce in una serie di norme che riguardano, da un lato la sua *origine e selezione*, dall'altro la sua *permanenza in carica*

La questione della legittimazione

		Legittimazione del governo: popolare (diretta)	Legittimazione del governo: parlamentare (indiretta)
Struttura	monocratica	Presidenzialismo	Governo del premier, cancellierato
	collegiale	Esecutivo collegiale ad elezione diretta	Parlamentarismo

FIGURA 13.1 Tipologia semplificata delle forme di governo.

e la sua *responsabilità politica*. Legittimazione a governare e responsabilità di chi governa, anche se concettualmente distinguibili, si collegano strettamente nei fatti e nei meccanismi istituzionali. In linea di massima si può dire che chi ha il diritto di conferire *ab initio* la legittimazione a governare ha il titolo anche per decretare la fine di questa legittimazione e che ciò si realizza attraverso i meccanismi della responsabilità politica. Chi governa deve rispondere a chi lo ha investito della responsabilità di governo. Viceversa, chi ha titolo per chiamare a rispondere chi governa avrà (tendenzialmente) anche titolo ad investirlo di questa funzione. Ma vediamo meglio come tutto ciò si realizza.

Mentre nel continente americano, sulla scia dell'esempio statunitense, l'opzione della *legittimazione popolare e separata del capo dell'esecutivo* è stata predominante, in Europa sono prevalse le *forme di governo a legittimazione parlamentare*. Questa seconda strada oltre che in Europa è stata seguita anche dalle principali democrazie dell'Asia (Giappone e India) e dell'Oceania (Australia e Nuova Zelanda). In Europa sono state pure utilizzate con una certa frequenza *forme ibride* dei due tipi di legittimazione che, accanto ad un governo responsabile di fronte al parlamento, prevedono anche un capo dello stato eletto direttamente (o comunque attraverso un organo non parlamentare). Una soluzione costituzionale di questo genere è stata adottata in Austria, in Finlandia, in Francia nel 1848 e poi nella V Repubblica, nella Germania di Weimar, in Irlanda, in Islanda e, più di recente, in Portogallo e in alcuni paesi post-comunisti dell'Europa centro-orientale; come vedremo più avanti, però, il funzionamento concreto di queste formule costituzionali non è stato affatto omogeneo. Infine, Israele ha introdotto recentemente una formula che combina legittimazione popolare diretta e parlamentare del governo.

La legittimazione diretta: il caso degli Usa

- **Legittimazione diretta**. La *formula pura* di tale legittimazione, basata sulla selezione-investitura e sulla conferma o non riconferma del suo vertice ad opera dell'elettorato senza l'intermediazione parlamentare, risulta praticamente confinata al continente americano.

La riluttanza nello stabilire un rapporto istituzionale diretto tra governo e popolo (elettorato) trova storicamente la sua spiegazione in una pluralità di fattori, tra i quali è stato certamente rilevante il timore da parte delle élite politiche rappresentative e dell'opinione pubblica informata di una possibile *manipolazione plebiscitaria* di quel rapporto. Le *formule miste*, che attraverso una composizione più complessa dell'esecutivo introducono due circuiti di legittimazione del governo, sono il frutto appunto di un compromesso tra la ricerca di un raccordo più diretto tra esecutivo ed elettorato e i timori di cui si è detto.

Parlando di legittimazione diretta *ci dobbiamo riferire al carattere sostanziale più che a quello strettamente formale*. Proprio il caso statunitense che, sul piano sostanziale, è certamente il più importante esempio di esecutivo di questo tipo (addirittura il paradigma di tutti i governi presidenziali), a stretto rigor formale, non potrebbe essere annoverato in questa categoria per l'esistenza di un organo intermedio tra elettorato e presidente, quale è il **collegio elettorale**. Formalmente gli elettori non eleggono infatti il presidente ma i *grandi elettori* (per ciascuno stato della federazione tanti quanti sono i suoi rappresentanti e senatori nel Congresso). Saranno poi questi a designare a maggioranza assoluta il presidente. Ciò che autorizza oggi (ma non in origine) a definire diretta questa legittimazione è l'assoluta inconsistenza istituzionale dell'anello intermedio. I grandi elettori, i cui nomi non figurano nemmeno più sulla scheda elettorale e che sono dunque degli sconosciuti per i cittadini normali, non si riuniscono nemmeno fisicamente per eleggere il presidente e il collegio stesso si scioglie una volta adempiuto a questa incombenza. Risolvendosi la vita del collegio elettorale nell'elezione del presidente, e avendo questa perso ogni carattere di discrezionalità, si realizza un «cortocircuito» istituzionale per effetto del quale la mediazione del collegio elettorale va considerata ormai un puro metodo di computo (fortemente disproporzionale in omaggio al federalismo) dei voti popolari.

Un aspetto che caratterizza l'esecutivo a legittimazione diretta è il fatto che *l'organo che conferisce la legittimità democratica (il corpo elettorale) non ha il potere di sottrarla*, se non attraverso lo strumento della non rielezione alla scadenza fissata del termine di vita dell'esecutivo. *Conferimento e ritiro della legittimità a governare e meccanismo della responsabilità politica si concentrano dunque in un unico momento istituzionale a scadenza cronologicamente predeterminata (l'elezione del presidente)*. Non sono previste possibilità di revoca della fiducia politica nel corso del mandato presidenziale (tale non è infatti da considerare la procedura di **impeachment**, che è uno strumento giudiziario legato a fattispecie di reato). Il motivo è ovviamente da far risalire alle caratteristiche dell'organo legittimante – il corpo elettorale – per il quale è difficile ipotizzare quella capacità di attivazione autonoma che sarebbe richiesta per realizzare un meccanismo paragonabile alle procedure di sfiducia previste per gli esecutivi a legittimazione parlamentare. La forma di governo presidenziale si caratterizza quindi per una *stabilità* istituzionalmente predeterminata dell'esecutivo. A questa si accompagna però una maggiore *rigidità* istituzionale, dovuta alla mancanza di uno strumento procedurale per risolvere un conflitto non mediabile tra il capo dell'esecutivo e le forze politiche parlamentari [Linz e Valenzuela 1994].

Le procedure di *impeachment*

Contrariamente a quanto spesso si ritiene (e a quanto sembra suggerire la denominazione) il sistema presidenziale *non significa invece necessariamente il predominio del potere esecutivo*: bisogna infatti ricordare che due strumenti fondamentali dell'azione di governo – attività legislativa e potere di spesa – sono controllati dal parlamento sul quale la presidenza ha poteri limitati [Jones 1994; Fabbrini e Vassallo 1999]. È sintomatico che un testo classico sul sistema politico americano si intitolasse *Congressional government* [Wilson 1884] e che anche oggi i politologi americani preferiscono parlare di *separation of powers*, o *divided government* più che di presidenzialismo [Fiorina 1991; Jones 1994].

La legittimazione indiretta

- Nelle forme di governo a **legittimazione indiretta**, o parlamentari, *il nesso tra governo ed elettorato è «mediato» dal parlamento*, e quindi da un organismo rappresentativo che non esaurisce le sue funzioni nella scelta dell'esecutivo, ma che ha competenze politiche ben più estese. Sia sul piano formale sia su quello sostanziale le relazioni tra esecutivo e

organo legittimante sono quindi più complesse e suscettibili di maggiori variazioni.

In queste forme di governo, *la selezione e l'investitura, il ritiro della legittimazione e i meccanismi per far valere la responsabilità politica del governo* non si realizzano necessariamente attraverso lo stesso strumento istituzionale.

In primo luogo la **selezione di chi governa** e il **conferimento della legittimazione a governare** non sono necessariamente momenti coincidenti sul piano istituzionale. La prima funzione è riservata per lo più ad un organo esterno al parlamento stesso (il monarca nelle democrazie che hanno conservato la corona, il presidente della repubblica negli stati repubblicani); solo più raramente è attribuita direttamente al parlamento (Giappone e Irlanda) o ad un suo organo come lo *speaker* del parlamento (Svezia). Il ricorso ad un soggetto esterno ha radici storiche, risalenti all'epoca in cui la scelta operata dal monarca, titolare della sovranità, aveva anche il valore sostanziale di attribuzione della legittimità a governare [Colliard 1978]. La conservazione di questa formula anche in sistemi repubblicani è dovuta all'opportunità di disporre di un organo capace, per il suo basso grado di politicità, di svolgere una funzione di consultazione e di raccordo tra gli attori politici partigiani, rispettando il ruolo di questi nella formazione delle maggioranze di governo, ma al tempo stesso esercitando una *garanzia riguardo alla correttezza del procedimento*. Se non la lettera, certo lo spirito di questa forma di governo delimita in misura piuttosto rigorosa la portata del potere di selezione. La designazione da parte del capo dello stato di un governo che non riscuotesse la fiducia del parlamento configurerebbe un esorbitamento dalle sue prerogative e porrebbe quindi le premesse per un conflitto costituzionale piuttosto grave. Tuttavia la presenza di certe condizioni di fatto (alta frammentazione del sistema partitico e governi di coalizione) può consentire una latitudine di scelta tutt'altro che trascurabile, come mostra per esempio l'esperienza italiana, in particolare negli anni novanta [Tebaldi 2005].

Se la selezione-designazione del governo (e in particolare di chi lo guiderà, nonché della formula politica che esso assumerà) non è in genere attribuita materialmente al parlamento, ma ad altri organi costituzionali, ciò non significa che siano questi altri organi a **conferire la legittimità politica a governare**. Il loro intervento ha, come si è detto, una funzione istruttoria, facilitante; resta poi sempre necessario l'intervento di un organo che sia tale da assicurare quel raccordo con il *demos* di cui ogni governo, in un regime democratico, ha bisogno. A questo fine, *il governo parlamentare deve avere la «fiducia» del parlamento*. La fiducia può essere attribuita in **forma esplicita** attraverso un atto dell'organo rappresentativo, come il voto sul programma del governo stesso (o su una mozione di approvazione del governo presentata dalle forze parlamentari che lo sostengono, o nell'atto stesso della selezione del capo del governo quando questa avvenga direttamente nel parlamento); o invece in **forma implicita e negativa**: la fiducia del parlamento nei confronti del governo, selezionato dall'organo non parlamentare a ciò delegato, si presume esistente fintantoché non viene manifestato espressamente il contrario [von Beyme 1970].

Fiducia esplicita

Fiducia implicita

Mentre nel primo caso è previsto tanto un atto positivo di conferimento della legittimazione (**voto di fiducia**) che un atto negativo di sottrazione della stessa (**voto di sfiducia**), nel secondo caso è prevista solo questa seconda procedura. La differenza non incide molto sulla sostanza del rapporto parlamento/governo, salvo per il fatto che nel caso della fiducia presunta può essere più facile costituire governi minoritari.

Nella maggioranza dei sistemi parlamentari, ma non in tutti, è prevista anche la possibilità di uno **scioglimento anticipato del parlamento** e del **ricorso a nuove elezioni**. Questa possibilità corrisponde all'esigenza di risolvere quelle situazioni nelle quali il parlamento non riesce ad esprimere una maggioranza di governo. Se però, come succede in alcuni regimi parlamentari (ad esempio nell'Italia giolittiana, o oggi in Inghilterra), il potere di scioglimento, che formalmente spetta al capo dello stato, cade di fatto sotto il controllo politico del governo, esso diventa uno strumento assai significativo di quest'ultimo per esercitare un'influenza sulle forze parlamentari. Lo scioglimento del parlamento è, salvo rari casi (Cile, Perú, Uruguay), invece escluso nelle forme presidenziali basate su un più rigido principio di separazione tra due istituzioni entrambe democraticamente legittimate e poste su un piano di parità [Shugart e Carey 1992].

Il ricorso a elezioni anticipate

► La seconda dimensione che caratterizza le forme di governo è quella della **struttura interna del governo**. Rimanendo sul piano dei modelli costituzionali si contrappongono due tipi fondamentali: quello **presidenziale** e quello **collegiale di gabinetto**.

La struttura interna: governo presidenziale e governo collegiale di gabinetto

- Il primo modello è caratterizzato da una struttura a due livelli dell'esecutivo, nella quale il capo dell'esecutivo stesso (il presidente) ha uno status qualitativamente distinto da quello degli altri componenti (ministri o segretari di stato) e chiaramente ad essi sovra-ordinato.
- Nel secondo modello invece i ministri e il capo del governo si collocano fondamentalmente su uno stesso livello: il capo dell'esecutivo è soltanto un *primus inter pares* [Sartori 2004].

I collegamenti tra questa dimensione e la precedente sono abbastanza ovvi: la diversità nel rapporto dei componenti dell'esecutivo con i canali legittimanti ha un ruolo determinante nello stabilire i livelli gerarchici formali.

– Il modello presidenziale a due livelli corrisponde ad una situazione nella quale soltanto il capo dell'esecutivo gode di un'investitura democratica, mentre gli altri membri del governo, derivando dalla nomina presidenziale la propria appartenenza al governo stesso, si trovano in una situazione di legittimazione di secondo grado.

– Il modello collegiale ad un solo livello vede invece tutti i componenti del gabinetto, cioè i ministri e il capo del governo, collocarsi sostanzialmente sullo stesso piano rispetto alla fonte di legittimazione parlamentare.

È vero che anche il modello collegiale non è mai perfettamente paritario in quanto riserva un ruolo particolare ad uno dei membri del gabinetto, che conseguentemente assume una denominazione speciale (primo ministro, premier, presidente del consiglio, cancelliere, ecc.). Ma si tratta essenzialmente di una *funzione di coordinamento*, dettata dalle esigenze

La funzione di coordinamento

di funzionalità di un organismo collegiale, esigenze cresciute nel tempo con l'aumentare delle dimensioni e dei compiti dei governi. In alcuni casi però al modello collegiale del parlamentarismo sono state apportate *correzioni istituzionali* che investono il rapporto tra il premier e gli altri componenti del governo. Queste correzioni sono da ricollegarsi a tentativi di rafforzamento della guida della compagine governativa pur senza abbandonare i principi costitutivi del modello stesso. Lo strumento principale utilizzato per raggiungere questo fine consiste nel differenziare i momenti dell'investitura del presidente del consiglio e degli altri ministri fino al limite di prevedere una investitura parlamentare esplicita solo per il primo (è il caso per esempio della *Kanzlerdemokratie* tedesca). L'efficacia di simili strumenti da soli (cioè in assenza di ulteriori condizioni politiche favorevoli) è però dubbia, non va dimenticato infatti che nella forma di governo parlamentare la legittimazione del governo e la sua responsabilità politica sono solo parzialmente affidate agli strumenti espliciti e formali e dipendono assai di più da un rapporto di fiducia politica implicito, che può farsi valere attraverso una molteplicità di strumenti anche informali. Questo rapporto di fiducia tenderà tanto più a coinvolgere il governo nella sua collegialità quanto più è questa collegialità e non solo il capo del governo ad esprimere la formula politica del governo stesso (che è quanto accade in genere nei governi di coalizione).

5.2. Forme di governo ibride: semi-presidenzialismo e premierato

Accanto ai due modelli classici del presidenzialismo e del parlamentarismo vanno menzionate altre *due forme istituzionali* che ne combinano alcuni elementi (fig. 13.2).

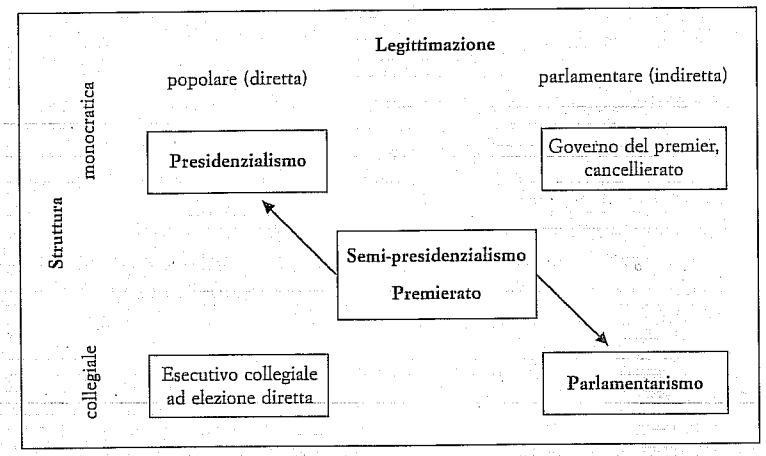


FIGURA 13.2 Forme di governo semplici e ibride.

La forma semi-presidenziale

• Nell'esperienza europea ha particolare rilievo quella che viene generalmente definita la **forma semi-presidenziale**. In questa il capo dello stato si basa su una investitura popolare e non parlamentare, inoltre gli viene attribuito un ruolo non solo rappresentativo ma anche di governo, come nel presidenzialismo; ma, a differenza che in quello, qui viene mantenuto il *legame di fiducia tra il governo e il parlamento*. In conseguenza di questo secondo carattere la figura del capo del governo non viene fusa con quella del capo dello stato. Esiste quindi all'interno dell'esecutivo un *dualismo tra le figure del presidente della repubblica e del presidente del consiglio*. In un certo senso questo modello costituzionale ritorna ad una forma di organizzazione del governo che, seppur in veste repubblicana, si avvicina alla struttura dualistica della monarchia costituzionale prima della transizione verso la monarchia parlamentare [Duverger 1983]. Il governo si trova, infatti, «sospeso» in un campo di legittimazione che fa capo a due istituzioni, la presidenza della repubblica ed il parlamento, distinte anche se oggi naturalmente entrambe di elezione popolare. In via di diritto coesistono quindi per il governo, inteso come consiglio dei ministri, *due legittimazioni democratiche concorrenti*: da un lato quella *presidenziale*, che si realizza attraverso lo strumento della *nomina*, in questo caso di carattere non notarile ma politico, del governo, nonché attraverso il *potere di dimissionamento* dello stesso; dall'altro quella *parlamentare*, che si estrinseca nella possibilità del *voto di sfiducia*.

Duplice legittimazione del governo

Per la presenza di una **duplice fonte di legittimazione**, in questo modello costituzionale si pongono problemi particolari di coesistenza fra le due componenti dell'esecutivo che fanno capo a ciascuna di esse. Prevarrà quella presidenziale basata sull'investitura popolare diretta, o quella del gabinetto che fa capo alla legittimazione parlamentare, oppure ancora si arriverà ad una sorta di divisione del lavoro tra le due? L'esito, come mostrano le diverse esperienze concrete, non è affatto scontato. I problemi saranno particolarmente acuti quando in parlamento si afferma una maggioranza diversa da quella presidenziale mettendo in contrapposizione due diverse possibili basi di legittimazione del governo.

La strumentazione costituzionale tipica del semi-presidenzialismo consente *due diverse «uscite»* da una simile contrapposizione: la forzatura presidenziale attraverso lo *scioglimento del parlamento* per riportarlo in linea con la maggioranza presidenziale (come si verificò per esempio in Francia nel 1981 dopo l'elezione di Mitterrand alla presidenza, o in Portogallo nel 1980, o in Polonia e Russia negli ultimi anni), oppure la cattura parlamentare del governo attraverso l'istituto della sfiducia e la *coabitazione* tra la presidenza e un governo a base parlamentare divergente. La conseguenza in questo secondo caso è il ripiegamento della presidenza in un ruolo meno politico, come si è verificato a più riprese in Francia dopo le elezioni del 1986 o in Portogallo dopo il 1982. In base al tipo di soluzione che viene data a questi conflitti tra le due fonti di legittimità democratica del governo, deriveranno forme di governo dalle caratteristiche piuttosto diverse.

Il premierato

• L'altra forma di ibridazione tra i due modelli è quella del cosiddetto **premierato**. Qui l'esperienza è minore potendosi fare riferimento, a livello nazionale, soltanto a quella poco duratura (1996-2003) di Israele.

In questa forma di governo, accanto alla *legittimazione parlamentare* del governo, assicurata con l'attribuzione all'assemblea rappresentativa del potere di votare la sfiducia al governo, si introduce anche la *legittimazione popolare del primo ministro attraverso la sua elezione diretta*. A differenza del presidenzialismo (ma anche del semi-presidenzialismo) la carica esecutiva eletta direttamente non ha, in questo caso, il ruolo di capo dello stato; inoltre, nonostante la sua investitura popolare, può essere rovesciata dal parlamento (che però a quel punto si scioglie automaticamente onde ristabilire la parità tra due istituzioni entrambe a diretta legittimazione democratica). A differenza del parlamentarismo il (capo del) governo gode di un suo specifico canale di legittimità democratica che lo pone in qualche modo su un piano di parità con il parlamento. Quasi a bilanciare il potere di sfiducia del parlamento, al capo del governo viene attribuito il potere di scioglimento del parlamento (ma a condizione di sottoporsi anch'esso ad una nuova verifica elettorale) [Ottolenghi 2005].

5.3. Forme di governo: tipologia riassuntiva

In conclusione possiamo così sintetizzare le caratteristiche istituzionali fondamentali delle forme di governo delineate.

Presidenzialismo: 1) legittimazione democratica separata dell'esecutivo e del parlamento; 2) fusione delle due cariche di capo dello stato e capo del governo; 3) termine fisso del mandato presidenziale; 4) struttura a due livelli dell'esecutivo.

Parlamentarismo: 1) legittimazione indiretta dell'esecutivo attraverso il parlamento, garantita dal potere di sfiducia del secondo; 2) separazione tra capo dello stato e capo del governo; 3) durata non predeterminata dell'esecutivo; 4) struttura collegiale a un livello dell'esecutivo (l'intero governo è investito della fiducia); 5) eventuale possibilità di scioglimento anticipato del parlamento.

Semi-presidenzialismo: 1) legittimazione democratica indipendente del capo dello stato e del parlamento; 2) separazione delle cariche di capo dello stato e capo del governo; 3) carattere tendenzialmente bicefalo dell'esecutivo e l'attribuzione di funzioni di governo al capo dello stato; 4) legittimazione indiretta del gabinetto attraverso il parlamento, garantita dal potere di sfiducia del secondo; 5) durata predeterminata del capo dello stato e non predeterminata del gabinetto; 6) possibilità di scioglimento anticipato del parlamento.

Premierato: 1) legittimazione democratica indipendente (originaria) del capo del governo e del parlamento; 2) legittimazione indiretta (concorrente) dell'esecutivo attraverso il parlamento, garantita dal potere di sfiducia del secondo; 3) separazione delle cariche di capo dello stato e capo del governo; 4) durata non predeterminata del governo; 5) possibilità di scioglimento anticipato del parlamento.

Di fronte a questa pluralità di opzioni istituzionali (e va ricordato che queste forme pure possono essere poi variamente modificate nella loro realizzazione concreta) ci si può chiedere quali fattori l'abbiano determinata. Considerazioni «filosofiche», bilanciamento di esigenze diverse presenti nel regime democratico, esempi internazionali hanno certo giocato una parte importante, ma non si dovrebbe dimenticare il *peso del passato*, cioè delle situazioni costituzionali che hanno preceduto la delineazione dei modelli moderni di forma di governo. Nei paesi di tradizione costituzionale più antica – quelli europei e americani – lo sviluppo delle forme di governo democratiche è stato fortemente condizionato dall'antecedente dei regimi monarchici nell'ambito dei quali si sono formate e con i quali hanno in molti casi dovuto fare i conti per lungo tempo. Ciò ha determinato una ricezione di istituzioni monarchiche, che hanno subito re-interpretazioni e modificazioni rilevanti, ma per lo più senza «invenzioni» istituzionali radicali. *La forma parlamentare, in particolare, nella sua articolazione dei ruoli del capo dello stato, del capo del governo e del parlamento e con la distinzione tra nomina del capo da parte del governo e fiducia parlamentare riflette con chiarezza l'adattamento del regime monarchico*. Lo spazio maggiore per l'innovazione nei modelli costituzionali si è avuto là dove la forma monarchica è stata abbandonata e soprattutto se ciò è accaduto prima che si consolidasse al suo interno il predominio parlamentare. Gli Stati Uniti e i paesi latino-americani, ma anche la Francia in alcune delle sue ricorrenti fasi repubblicane dalla rivoluzione ad oggi e la Germania di Weimar ne possono essere gli esempi. Le innovazioni in questi casi sono andate prevalentemente nella direzione di un'adozione di elementi più o meno accentuati di presidenzialismo.

Origine monarchica della forma parlamentare

Con il passare del tempo le riforme nelle forme di governo sono state dettate sempre più dai problemi specifici di *funzionalità* del regime liberal-democratico stesso e dalle sue tensioni interne. Il problema della *stabilità dei governi*, in particolare, ha assunto in molti casi un peso predominante. Le innovazioni introdotte sono state quindi ispirate dall'esigenza di correggere caratteri della forma istituzionale in vigore, considerati a torto o a ragione le cause delle precedenti disfunzionalità. Le esperienze dei paesi considerati di successo sono diventate spesso la fonte di ispirazione per queste correzioni. Così, soprattutto negli ultimi decenni, si sono moltiplicate le ibridazioni del sistema parlamentare con quello presidenziale [Shugart e Carey 1992].

6. Le forme di governo nella realtà politica

Fin qui si sono ricostruite le forme di governo sulla base dei loro *caratteri istituzionali formali* tipicamente definiti in sede costituzionale. Bisogna, però, aggiungere subito che la modellistica costituzionale non è in grado nei fatti di determinare in maniera del tutto univoca e non ambigua la forma concreta di governo. Questa «sottodeterminazione» può naturalmente raggiungere intensità diverse. La più estrema è ovviamente quella rappresentata dalla radicale non vigenza di un modello costitu-

Limiti della modellistica costituzionale

zionale formalmente ancora in vigore: ne sono esempi la contemporanea conservazione e la totale disapplicazione delle preesistenti costituzioni liberal-democratiche nella Germania nazista e nell'Italia fascista. Si tratta ovviamente di casi limite (che dalla sfera della forma di governo esorbitano in quella del regime politico stesso); tuttavia menzionarli serve a richiamare l'attenzione sul problema, assolutamente cruciale per ogni modello costituzionale, della sua vigenza e delle condizioni necessarie ad assicurarla. Al di là di questi casi limite ci sono livelli molto più «normali» di **sottodeterminazione della forma di governo**, del tutto interni all'ambito democratico. Come mai, tanto per fare due esempi, un modello parlamentare fondamentalmente simile sul piano istituzionale funziona in maniera così diversa in Inghilterra e in Italia o uno semi-presidenziale dà risultati tutt'altro che simili in Austria e nella V Repubblica francese?

Per capire questi esiti dissimili, a prima vista sorprendenti, bisogna ricordare che, per sua natura, la normativa costituzionale produce essenzialmente una struttura di opportunità e di limitazioni, definendo le arene istituzionali, le procedure e i poteri nell'ambito e con i quali opereranno i soggetti politici. Non incide invece, se non marginalmente, sulla definizione di questi ultimi e sulla loro capacità/volontà di utilizzare quelle opportunità. Ma, proprio in questo campo, nel periodo storico caratterizzato dall'esperienza costituzionalistica (e soprattutto negli ultimi cento anni), si sono verificati processi di trasformazione di grande momento. I modelli costituzionali ne risultano spesso invecchiati o comunque modificati nel loro significato. Nella stragrande maggioranza dei casi le costituzioni democratiche quando parlano di **attori politici** fanno riferimento a **soggetti individuali** (cittadini, elettori, rappresentanti, governanti) o a **soggetti collettivi di natura istituzionale formale** (parlamento, governo). Ma la realtà politica si è venuta costituendo secondo modalità rispetto alle quali questo «vocabolario» costituzionale appare in buona misura inadeguato.

Attori individuali, attori collettivi

- Da un lato la rappresentazione del *parlamento* e del *governo come soggetti distinti e contrapposti* appare tributaria di un modello politico che risale ad un'epoca caratterizzata da circuiti ben distinti di legittimazione dei quali parlamento e governo erano le espressioni. Questo *modello dualistico* parzialmente utilizzabile in riferimento alle forme di governo presidenziali che mantengono una forte distinzione tra i circuiti di legittimazione delle due istituzioni, risulta invece in buona misura fuorviante quando lo si utilizzi per le forme di governo parlamentari [King 1976].
- Dall'altro lato il riferimento a *parlamentari e governanti come individui* si basa su una rappresentazione (ottocentesca) del panorama degli attori politici che stentava ancora ad acquisire la rilevanza (e la piena legittimità) del partito come attore collettivo [Sartori 1976].

Con l'affermarsi dei partiti gli attori individuali operanti nelle arene del potere si trovano ad agire nell'ambito di **soggetti collettivi** che generano identità e vincoli di solidarietà sopra-individuali, di intensità variabile nel tempo e da paese a paese, ma generalmente significativi. L'incidenza di questi soggetti collettivi sul modello costituzionale e la loro capacità di ridisegnarlo nella sua realizzazione pratica si rivelano tanto maggiori quanto più essi da strumenti organizzativi interni ad una singola arena

istituzionale (ed in particolare al parlamento) diventano strutture in grado di trascendere le diverse arene (elettorale, parlamentare, di governo, ecc.), creando così raccordi *non previsti* dalla modellistica costituzionale tra i soggetti individuali presenti nelle diverse istituzioni [Panebianco 1982]. La modellistica giuridico-istituzionale delle forme di governo deve fare quindi i conti con la teoria politologica del **party government**, sia per identificare correttamente i circuiti di legittimazione del governo, sia per ricostruire la struttura interna di questo [Katz 1986; Blondel e Cotta 2000].

Il *party government*

6.1. Assetti concreti di governo parlamentare

Per quel che riguarda la dimensione della legittimazione è soprattutto nelle **forme di governo parlamentari** che l'incidenza della **variabile partitica** si rivela più significativa. Il fatto è che la natura stessa dell'organo «mediatore» della legittimità, il parlamento, muta profondamente con l'avvento dei partiti e a seconda del tipo di partiti che si affermano; e con esso cambia anche il significato dei due passaggi del circuito legittimante (elettorato-parlamento e parlamento-esecutivo).

Il significato della mediazione parlamentare

▶ Bisogna a questo punto ribadire il significato reale della **mediazione parlamentare**: essa significa che il governo deve godere della fiducia del parlamento e cioè che il governo deve avere una maggioranza favorevole o per lo meno non sfavorevole in parlamento. Il processo di **legittimazione politica dei governi parlamentari** coincide quindi con quello della formazione e mantenimento in vita delle maggioranze parlamentari. Il governo diventa il vertice della maggioranza parlamentare, quindi non è più un «soggetto» chiaramente distinto dal parlamento, ma almeno in parte uno dei soggetti operanti nel parlamento. Dunque un soggetto da distinguere rispetto agli altri soggetti di questa categoria (in particolare l'opposizione) piuttosto che dal parlamento nel suo complesso [King 1976]. Chiaro indicatore di questa traslazione è il fatto che il personale politico di governo viene ad essere costituito integralmente o quasi di parlamentari, mentre ben diversa era la sua composizione nelle fasi proto-parlamentari e, oggi, nelle forme di governo a legittimazione diretta come quelle presidenziali, nelle quali solo parte dei ministri proviene dalle assemblee rappresentative [Blondel e Thiébault 1991].

La variabile partitica

Nell'aggregazione, gestione e mantenimento della maggioranza parlamentare la **variabile partitica** (e ci si riferisce qui sia alle caratteristiche complessive del sistema partitico che a quelle specifiche delle varie unità partitiche) (cfr. cap. 9) determina differenze significative, dando luogo nella prassi politica a forme di governo assai diverse, nonostante la comune definizione formale. La costruzione delle maggioranze seguirà infatti percorsi diversi a seconda che i partiti necessari siano uno solo oppure una pluralità, che siano coesi oppure frammentati, che in essi l'autorità sia centralizzata oppure decentrata, che abbia la sua sede preminente nel parlamento o negli apparati esterni e così via.

- L'esempio più macroscopico dell'incidenza di queste variabili si ha nell'**esperienza inglese di governo** che è prevalsa nell'ultimo cinquan-

tennio: impostisi due grandi partiti fortemente coesi e capaci (grazie al decisivo aiuto del sistema elettorale) di aspirare singolarmente alla maggioranza parlamentare, il luogo dell'investitura sostanziale del governo si è spostato dalla Camera dei Comuni alla competizione elettorale. Il partito vincente è chiamato «direttamente» dal suffragio popolare a produrre il governo (e il suo leader a diventarne il capo), anche se la costituzione (non scritta) continua a richiedere la nomina da parte del capo dello stato e la fiducia del parlamento. Esprimendosi l'elettorato in modo inequivoco su chi (partito e leader) dovrà governare si crea nei fatti un «cortocircuito» nel processo di legittimazione. La legittimazione diretta viene a sovrapporsi a quella indiretta precostituendone i risultati; sotto questo profilo la forma di governo, *de iure* parlamentare, tende ad avvicinarsi *de facto* a quelle a legittimazione diretta. Il primo ministro, come vincitore delle elezioni, acquista una *statura politica* ben diversa che nelle altre forme di governo parlamentare [Fabbrini 1999; Sartori 2004]. Questo non vuol dire tuttavia che ci sia un'assimilazione tra forma di governo parlamentare «all'inglese» e forme presidenziali [Duverger 1974]. Non bisogna infatti dimenticare che l'investitura del governo avviene, comunque, nel contesto e tramite una elezione parlamentare (cioè un'elezione di carattere collettivo, che produce non solo il governo e il suo leader ma anche la maggioranza parlamentare, senza la quale i primi non possono reggersi); non dunque attraverso un'elezione *ad hoc* centrata istituzionalmente sulla figura del capo dell'esecutivo come nella forma presidenziale di governo. La vittoria (e la legittimazione) elettorale resta quindi, nel primo caso, un *fatto collettivo* (di partito), mentre nel secondo caso assume una *valenza più personalistica*, sottolineata dal fatto che la vittoria del presidente può essere accompagnata da una sconfitta del suo partito nelle elezioni per il parlamento (come per esempio avviene frequentemente negli Stati Uniti) [Rose 1980].

La struttura del partito di maggioranza nei sistemi parlamentari

► Questa differenza si rivela particolarmente rilevante per la seconda dimensione di analisi delle forme di governo, quella della **struttura interna**. La struttura del governo rimane nel modello parlamentare strettamente connessa a quella del partito di maggioranza del quale viene a rappresentare una manifestazione più o meno parziale. Nel modello inglese, per le caratteristiche che si sono menzionate, si produce una coincidenza particolarmente stretta tra le diverse istanze (ed i rispettivi vertici) del partito – partito come aggregazione di parlamentari, partito come organizzazione e partito come *team* di governo – ed il governo ne costituisce il centro di gravità [Cotta 2000]. Ulteriore ed importante differenza è che in questo caso il governo, attraverso la maggioranza parlamentare di cui è la guida, esercita un controllo sul parlamento che il presidente di un regime presidenziale non può certo dare per scontato.

• Altre configurazioni della realtà partitica tenderanno a dare un significato diverso alla **mediazione parlamentare**. Passando dai sistemi bipartitici ai sistemi pluripartitici, sarà più probabile che l'esito delle elezioni non sia in grado di determinare univocamente la maggioranza parlamentare; assumerà quindi rilevanza maggiore per la formazione dei governi uno **stadio intermedio**, dedicato appunto a comporre la maggioranza. Questo stadio consisterà essenzialmente nel negoziato tra partiti per coagulare una coalizione capace di raggiungere almeno la soglia richiesta per la fiducia parlamentare [Müller e Strøm 2000]. La necessità del governo di appoggiarsi su una coalizione di partiti invece che su un unico soggetto collettivo non preclude di per sé la possibilità di un'investitura elettorale diretta del governo: basterebbe che i partiti si presentassero all'elettorato vincolandosi rigidamente ad una sola opzione coalizionale. Questa ipotesi, tuttavia, richiede regole elettorali che incentivino significativamente le coalizioni (come è accaduto in Italia con i sistemi elettorali del 1993 e del 2005), altrimenti si scontra con le caratteristiche della competizione elettorale nei sistemi pluripartitici. Poiché il peso dei partiti che comporranno il governo dipende non solo dalla competizione nei confronti del partito/dei partiti di opposizione (come nel bipartitismo), ma anche dalla competizione tra i partiti che saranno poi coinvolti nel processo coalizionale [Panebianco 1982], questo difficilmente può prendere le mosse prima che l'esito elettorale sia acquisito. Quanto meno i risultati di questo stadio intermedio di negoziazione della maggioranza saranno direttamente determinati dal risultato elettorale tanto più il governo dipenderà per la sua sopravvivenza dalle decisioni di coloro che sono in grado di fare e disfare le maggioranze parlamentari, cioè i **leader dei partiti**. Questi, a seconda dei casi, potranno operare all'interno del governo oppure rimanerne fuori, costituendo una sorta di organo di controllo politico sull'azione dell'esecutivo. In tutte le decisioni, in materia sia di nomine sia di politiche, che possono toccare i punti delicati dell'accordo di maggioranza il capo del governo dovrà fare attentamente i conti con questi attori. Le sue possibilità di scegliere e sostituire i ministri saranno quindi ben più ridotte che per un primo ministro inglese [Blondel e Müller Rommel 1991].

La leadership di partito

• Sulla base di questi elementi si può riesaminare il significato della mediazione parlamentare in questa forma di governo.

– Un primo significato minimo comune: *la vita e la sopravvivenza del governo sono legate a quelle della maggioranza parlamentare*. Questo vale tanto per i governi «all'inglese» ad investitura nei fatti diretta, che per i governi di coalizione ad investitura pienamente indiretta.

– Le differenze si manifestano invece nelle *modalità di funzionamento e di direzione della maggioranza parlamentare* su cui si appoggia il governo. In ordine a questo aspetto possiamo ipotizzare un *continuum* tra l'estremo di un forte *controllo centralizzato* esercitato dalla leadership politica (partitica) di governo sulla maggioranza e l'altro estremo di un'*elevata dispersione* del potere all'interno della maggioranza, che si tradurrà in una pluralità di centri potestativi all'interno del governo stesso, ma anche al di fuori di esso, con i quali il governo dovrà continuamente fare i conti. Qualora questi centri di potere si manifestino nel parlamento ed in questa sede si formino (per esempio su singole leggi) convergenze coalizionali temporaneamente diverse da quelle su cui si basa il governo, si potranno ripresentare situazioni più vicine al vecchio modello della dualità parlamento/governo che non a quello basato invece sulla dualità governo (maggioranza parlamentare)/opposizione parlamentare tipico di una fase di *party government* affermato.

6.2. Assetti concreti di governo presidenziale

La **variabile partitica** appare rilevante anche per determinare l'assetto concreto delle **altre forme di governo**.

Impatto del fattore partitico sul presidenzialismo

• Nel caso del **presidenzialismo** è abbastanza chiaro che alcune caratteristiche, che spesso vengono attribuite a questa forma di governo, sono dovute in realtà a particolari configurazioni dei partiti. Per esempio, il carattere di «governo diviso» ma non bloccato [Fiorina 1991; Mayhew 1991], tipico del presidenzialismo americano, che vede presidenza e Congresso confrontarsi su posizioni di forte autonomia reciproca, ma anche con un'ampia disponibilità al **compromesso bipartisan**, non è affatto una proprietà intrinseca al presidenzialismo, ma è legata al carattere poco coeso dei partiti americani e alla limitata distanza ideologica che intercorre per lo più tra di essi. In presenza di partiti più coesi e ideologicamente più distanti il funzionamento di questa forma istituzionale sarebbe assai diverso. Le elezioni parlamentari e presidenziali sarebbero tra loro molto più connesse, determinando o uno stretto legame tra la presidenza e una maggioranza parlamentare dello stesso colore (e quindi un esito fortemente maggioritario) o una contrapposizione completa tra la presidenza e una maggioranza di colore opposto (e quindi un difficile conflitto interistituzionale o quantomeno un probabile stallo). Quest'ultima possibilità – che per esempio si è verificata in Cile alla vigilia del colpo di stato di Pinochet – e la mancanza di meccanismi istituzionali per porvi rimedio spingono alcuni autori a considerare il presidenzialismo una forma di governo poco adatta a democrazie fragili [Linz e Valenzuela 1994].

6.3. Assetti concreti di governo semi-presidenziale

Ma è soprattutto la **forma semi-presidenziale** a illustrare con chiarezza l'importanza decisiva di variabili politiche. Come si ricava dalle esperienze storiche di questa forma di governo, a dettati costituzionali sostanzialmente analoghi corrispondono prassi fortemente diversificate tanto in senso presidenzialistico che in senso parlamentaristico [Elgie 1999].

• La **prassi presidenzialistica**, cioè la subordinazione del primo ministro al presidente della repubblica e al circuito di legittimazione democratica di cui questo è espressione, appare legata alla presenza di una *serie di condizioni non costituzionali ma politiche*.

Variabili politiche e funzionamento del semi-presidenzialismo

– In primo luogo è necessaria la **corrispondenza tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare**, senza la quale il requisito costituzionale della fiducia parlamentare determinerebbe o un ritorno del governo nella sfera di attrazione del parlamento oppure un conflitto costituzionale tra presidenza della repubblica e maggioranza parlamentare. Questa condizione non è però ancora sufficiente: anche in un contesto di convergenza tra maggioranze nelle due istituzioni non è detto che la posizione di leadership debba necessariamente spettare al presidente. Il leader del partito o della coalizione di maggioranza può contendergliela, soprattutto in presenza di partiti dotati di una forte organizzazione degli iscritti (come ben dimostra l'esperienza austriaca).

– Sembra dunque necessaria anche una *struttura del partito di maggioranza* o comunque di quello dominante nella coalizione (in sede sia parlamentare sia di elezione del presidente) *tale da lasciare al presidente della repubblica un ampio margine di azione*: in sostanza un **partito del presidente** più che una compagine altamente istituzionalizzata [Panebianco 1982]. È probabilmente questa somma di condizioni (con in più l'innegabile carisma personale di De Gaulle) che ha dato alla prima fase della V Repubblica francese il suo carattere fortemente presidenziale [Bartolini 1984].

– Qualora la base dei governi sia di natura coalizionale e senza partiti dominanti, allora **coalizioni incerte, deboli e instabili**, piuttosto che coalizioni stabili e dai contorni ben definiti, sembrano offrire le condizioni più favorevoli ad una interpretazione presidenzialistica. Si confrontino in proposito l'esperienza di Weimar fra il '30 e il '33, e del Portogallo nei primi anni dopo la rivoluzione dei garofani con quella dell'Austria nel secondo dopoguerra.

L'interpretazione parlamentaristica

• Il ripetersi di maggioranze parlamentari diverse da quella presidenziale e impersonate da partiti di una certa consistenza organizzativa tenderà invece a spingere il semi-presidenzialismo verso una **interpretazione parlamentaristica**. A parte Austria, Irlanda e Islanda, che hanno sempre confinato la presidenza, pur eletta dal popolo, in un ruolo meramente rappresentativo e che hanno dato stabilmente luogo a modalità di funzionamento assimilabili a quelle del modello parlamentare, anche Finlandia, Portogallo e Polonia si sono progressivamente mosse in questa direzione. Il caso della Germania di Weimar mostra invece una vicenda opposta, ma collegata ad una peculiare situazione di crisi del regime democratico. Quanto alla Francia, se dopo i primi due decenni della V Repubblica si tendeva a dare per scontato che il semi-presidenzialismo tendesse piuttosto verso il presidenzialismo, oggi questa interpretazione dovrebbe essere forse rovesciata. Le esperienze concrete suggeriscono dunque una notevole *ambiguità* di questo modello costituzionale e la necessità di introdurre una serie di fattori politici accanto a quelli costituzionali per spiegarne gli esiti [Elgie 1999].

6.4. Un quadro riassuntivo

Se guardiamo dunque agli *aspetti sostanziali più rilevanti* delle forme di governo, cioè tipo di investitura democratica e capacità del governo di esercitare la guida sul parlamento, si può delineare uno spazio come quello della figura 13.3. All'angolo **A** troviamo un modello che si può definire di *fusione governo-parlamento con investitura popolare*, nel quale legittimazione diretta di diritto o di fatto del leader si abbina a un forte controllo del governo sul parlamento attraverso la maggioranza; all'angolo **B** il *governo parlamentare a base partitocratica*, nel quale un forte ancoraggio nei partiti di maggioranza assicura al governo legittimato indirettamente la guida del

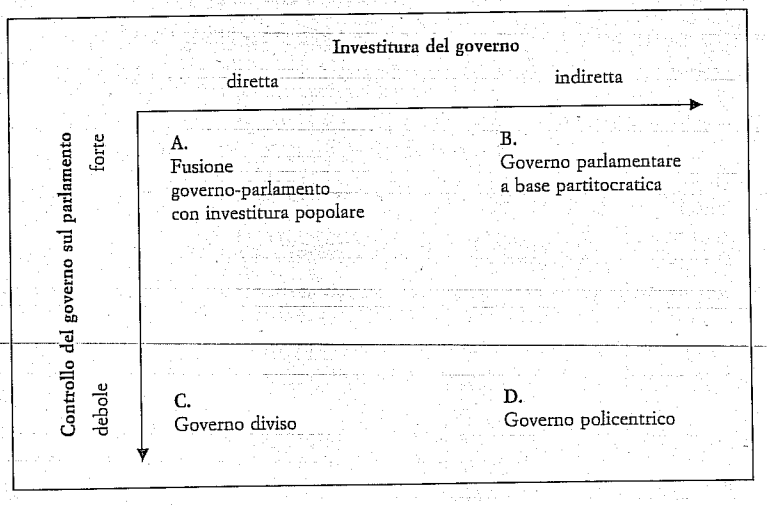


FIGURA 13.3 Forme di governo: una interpretazione empirica.

parlamento; all'angolo **C** troviamo il *governo diviso*, dove la legittimazione diretta del capo del governo è associata a un debole controllo del parlamento; all'angolo **D** infine troviamo il *governo policentrico*, con un governo a legittimazione indiretta ma un debole controllo sul parlamento a cagione del carattere frammentato e volatile della sua maggioranza. Come si è visto nelle pagine precedenti, la forma di governo definita sul piano istituzionale-parlamentare può collocarsi, sulla base di vari fattori politici, tra **A**, **B** e **D**; quella presidenziale tra **A** e **C**; quella semi-presidenziale e il premierato possono spostarsi tra tutti e quattro i vertici e combinare al loro interno elementi di più d'uno (in particolare **B** e **C**).

7. Funzionamento e rendimento dei governi

Data l'importanza delle funzioni del governo, la sua capacità di svolgerle efficacemente è stata oggetto di intenso scrutinio nella scienza politica; gli studi in questo campo hanno seguito strade diverse a seconda della forma di governo in questione.

Le diverse forme di governo: problematiche

Nei **regimi parlamentari** le questioni critiche sono state quelle della sua **stabilità** (e quindi anche del rapporto tra istituzioni e partiti) e della **formazione e composizione della maggioranza di governo**.

Nei **regimi presidenziali** gli studi si sono concentrati invece sulla **personalità dei presidenti**, sulle **risorse** a disposizione della presidenza come istituzione e sui **rapporti tra la presidenza e il parlamento**.

Nei **regimi semi-presidenziali** infine la **personalità dei presidenti** e soprattutto i **rapporti tra presidenza e governo** (e maggioranza parlamentare) hanno occupato il centro dell'attenzione.

7.1. ... nei regimi parlamentari

Instabilità di governo, instabilità di regime

Nei **sistemi parlamentari** l'interesse per il **tema della stabilità dei governi** è stato inizialmente alimentato dall'associazione, riscontrata in alcuni grandi paesi, tra la *frequenza delle crisi di governo* e l'*instabilità del sistema politico nel suo complesso*. Da un lato, saltavano all'occhio i numerosi casi di crollo del regime democratico (o comunque la sua sopravvivenza in un'atmosfera di incertezza diffusa) in paesi ad alta instabilità governativa, dall'altro lato, nei paesi che si presentavano come paradigmatici sotto il profilo della saldezza delle istituzioni democratico-rappresentative si poteva riscontrare una notevole durata dei governi. Si pensi alla classica contrapposizione tra la Germania di Weimar, la Francia della IV Repubblica, l'Italia pre-fascista e la Spagna della II Repubblica da un lato, l'Inghilterra o i paesi scandinavi dall'altro [Hermens 1941].

Ad un esame più attento però questa relazione si è rivelata assai meno chiara in ordine sia alla sua effettiva esistenza sia alla sua interpretazione. Anche dando per scontato che la relazione tra stabilità governativa e stabilità del regime esista, rimarrebbe da chiarire se ciò consenta di interpretare la prima come causa della seconda, ovvero non riveli altro che una comune dipendenza da ulteriori fattori causali. Studi più approfonditi sui processi di crisi dei regimi democratici suggeriscono in effetti la necessità di considerare il tema dell'instabilità del regime all'interno di modelli causali più complessi che prendono in considerazione una pluralità di fattori esplicativi (cfr. cap. 6). Inoltre, se è vero che i casi di caduta del regime democratico nei paesi europei sono stati tutti caratterizzati da periodi antecedenti di elevata instabilità dei governi [Linz 1978], non mancano eccezioni rilevanti. L'Italia del secondo dopoguerra, la Finlandia, la Francia della III Repubblica e Israele hanno conosciuto tutti un grado piuttosto alto di instabilità governativa [Colliard 1978] senza che da questa derivasse, almeno per un lungo periodo, un tracollo del regime democratico.

Questi dati suggeriscono di attribuire all'instabilità dei governi un *significato più circoscritto*. Non sarebbe tanto il segno o addirittura il fattore di una generale instabilità del regime democratico, bensì, più limitatamente, l'indicatore di una diversa distribuzione del potere tra i vari attori del regime democratico e più specificamente di una debolezza del governo nei confronti del parlamento [Lijphart 1999] o, come sarebbe più esatto dire, di *una scarsa capacità di controllo del governo sui soggetti partitici e parlamentari che lo sostengono*. Un assetto di questo genere non è necessariamente incompatibile con la stabilità del sistema politico nel suo complesso, ma influisce semplicemente su aspetti funzionali meno drammatici (come la produzione di politiche).

▶ Una valutazione adeguata dei **rapporti tra stabilità e funzionalità dei governi** richiede inoltre una più precisa messa a fuoco dei *referenti empirici del concetto*. Un esame più ravvicinato del concetto rivela che esso si scompone in una pluralità di aspetti, che vanno dalla **durata della compagine governativa** nel suo complesso o nelle sue singole componenti, a quella della sua **identità politica** o della sua **composizione personale**.

Mutamenti di governo, mutamenti nel governo

Le combinazioni dei vari elementi possono essere varie. Si possono avere **mutamenti di governo** (cioè che riguardano la compagine nel suo complesso) con o senza mutamenti del capo di governo, con o senza mutamenti dei partiti che lo compongono e della «formula politica» che li contraddistingue, con o senza mutamenti nel personale ministeriale. Viceversa si possono avere **mutamenti nel governo**, cioè avvicendamenti più o meno estesi nella composizione personale di un gabinetto, che non ne toccano però la struttura collettiva. Si considerino, in via di esempio, due situazioni opposte con precisi referenti empirici: la prima caratterizzata da forte *stabilità di governo* (elevata durata della compagine complessiva del governo, del capo del governo e della formula politica) e da una elevata *instabilità nel governo* (frequenti sostituzioni di ministri); la seconda invece da una elevata *instabilità di governo* (frequenti crisi, mutamenti di primi ministri) accompagnata da una *marcata continuità* di una parte significativa del personale ministeriale nel governo e anche da un governo all'altro. Inghilterra e Italia ne possono essere due esempi [Calise e Mannheimer 1982].

Nel primo caso l'instabilità ministeriale, più che rivelatrice di una situazione di difficoltà di un governo, è la conseguenza di un *forte controllo del capo del governo* sul resto della compagine ministeriale: il primo ministro sostituisce i ministri secondo quelle che ritiene le esigenze complessive del governo, tra le quali anche proprio quella della sua durata. Nel secondo, invece, l'instabilità della compagine rivela il *carattere aleatorio delle basi politiche del governo*, mentre la stabilità relativamente maggiore del personale di governo indica la difficoltà del vertice del governo ad esercitare un controllo significativo sulle componenti particolari. Le varie combinazioni di stabilità/instabilità si rivelano dunque di particolare utilità per illuminare caratteri diversi del governo, dalle sue basi politiche alla sua struttura interna.

▶ Ai fini della durata della compagine di governo nel suo complesso – cioè la prima accezione di stabilità – sono di particolare rilevanza i **rapporti tra governo e sistema partitico**. I primi studi, basati su un campione troppo esiguo e non sufficientemente rappresentativo di paesi, stabilivano un'associazione assai netta tra *stabilità dei governi e bipartitismo* da un lato, tra *instabilità e pluripartitismo* dall'altro [Hermens 1941; Duverger 1951]. L'allargamento dell'indagine ad un più ampio numero di paesi e l'affinamento delle tecniche analitiche hanno determinato un'immagine più sfumata del rapporto tra sistema partitico e durata dei governi [Warwick 1979; Lijphart 1999]. Mentre l'immagine di stabilità dei governi monopartitici prodotti dal bipartitismo non è stata scalfita, si è però dovuto rilevare il carattere tutto sommato eccezionale di questo tipo di esperienza politica [Sartori 1976]. Un più attento esame dei **governi di coalizione**, esito prevalente dei sistemi pluripartitici, ha potuto dimostrare che essi non sono omogeneamente caratterizzati da alti livelli di instabilità. Oltre al numero anche la *distanza ideologica* tra i partiti e la *compatibilità* delle loro preferenze politiche giocano un ruolo significativo nel determinare la durata dei governi [Warwick 1994, 6].

▶ La riflessione sul tema della stabilità ha portato ad un più approfondito esame delle **modalità di formazione** e di **crisi dei governi**. La discussione si è mossa sostanzialmente entro due sponde: da un lato, si è tentato di ricavare deduttivamente da teorie del comportamento politico una spiegazione dei processi coalizionali, dall'altro, si è tentato di spiegare induttivamente modalità coalizionali concrete che a questo modello non corrispondevano. Il punto di partenza di questa discussione è stata l'ipotesi della prevalenza, sia in termini di probabilità di costituzione che di durata, delle cosiddette **«coalizioni minime vincenti»**, cioè caratterizzate dalla misura minima (di individui o di partiti) necessaria per ottenere una maggioranza. Questa ipotesi era ricavata da una *teoria razionale* del comportamento politico che, postulando l'acquisizione dei posti di governo come la finalità prevalente degli attori politici, ne deduceva che il comportamento degli attori politici sarebbe stato appunto quello di minimizzare le dimensioni delle coalizioni di governo per ridurre così il coefficiente in base al quale sarebbe stata operata la distribuzione delle cariche [Riker 1962].

Coalizioni minime vincenti

Lo scarso grado di conferma empirica di queste predizioni e la necessità di introdurvi successive correzioni per ottenere una corrispondenza maggiore alla realtà dei fatti hanno progressivamente indotto a mettere in questione la concezione stessa di comportamento razionale adottata in questa prospettiva [Budge e Keman 1990; Laver e Schofield 1990; Laver e Shepsle 1996]. In particolare sono stati rivisti gli assunti di partenza sui fini perseguiti dagli attori politici. Se la finalità degli attori politici non è solo quella di massimizzare le posizioni di potere, ma anche di *realizzare obiettivi programmatici*, i risultati coalizionali potranno essere diversi. L'ampiezza minima della coalizione perderà di importanza rispetto all'esigenza di assicurare al governo la capacità di superare gli ostacoli del processo parlamentare di decisione, di garantirsi la non belligeranza di attori parlamentari significativi, di far fronte ad un'opposizione antisistema, di pararsi le spalle dalla concorrenza elettorale di altri partiti e così via.

Questo tipo di assunto è, d'altra parte, meglio compatibile con le conoscenze empiriche relative ai partiti, che indicano come questi non siano unicamente impegnati nel perseguimento fine a se stesso delle cariche politiche, ma siano anche preoccupati di mantenere il proprio seguito elettorale, nonché quello dei militanti, e di preservare da eccessive tensioni l'unità interna [Panebianco 1982].

Coalizioni minoritarie e coalizioni «sovrabbondanti»

• Queste revisioni delle teorie coalizionali e delle loro premesse consentono di fare meglio i conti con *due fenomeni empirici* piuttosto rilevanti: le **coalizioni minoritarie** e le **coalizioni «sovrabbondanti» (oversized)**. Governi minoritari risultano particolarmente frequenti nei paesi scandinavi (specie Svezia e Danimarca) ma anche in Italia e nella Francia della IV Repubblica [Strøm 1990]; invece le coalizioni sovrabbondanti si incontrano in misura nettamente superiore alla media in paesi come Austria, Finlandia, Francia, Italia, Olanda, Israele e Svizzera [Lijphart 1999]. Questi tipi di coalizione sollecitano un ripensamento dei fattori che incidono sul processo di formazione dei governi e degli elementi negativi (costi) e positivi (benefici) che entrano nel calcolo delle utilità degli attori. *La partecipazione al governo deve essere valutata anche in termini di costi da evitare* (rinunciandovi appunto e consentendo soluzioni minoritarie)

[Strøm 1990] *o da minimizzare suddividendoli su una base più ampia* (cioè realizzando coalizioni sovradimensionate).

• Pur con tutta la sua importanza lo studio di quali coalizioni si formino e perché non esaurisce certamente la problematica della funzionalità dei governi pluripartitici. Le **modalità organizzative delle coalizioni** (dai patti coalizionali ai meccanismi di consultazione tra i partiti, e tra questi e il governo, dall'assegnazione dei ministeri agli strumenti di risoluzione dei conflitti) e i **processi che portano alla loro decomposizione** costituiscono materia di non trascurabile interesse [Müller e Strøm 2000].

7.2. ... nei regimi presidenziali e semi-presidenziali

Negli studi sul **presidenzialismo**, e qui conviene ricordare che il grosso di questi studi riguarda il caso americano, mentre quelli sugli altri casi restano molto più rari [Mainwaring 1997], l'attenzione si è concentrata su aspetti diversi.

• L'importanza della figura individuale del capo del governo ha comprensibilmente stimolato negli studiosi americani un forte interesse per **le caratteristiche e la personalità del presidente** [Barber 1992]. Queste ricerche, benché di grande importanza per capire le varie presidenze, nella maggior parte dei casi non portano, per la loro natura, a risultati facilmente generalizzabili né esportabili ad altri paesi.

Le risorse del presidente: ruolo internazionale e comunicazione

• Più rilevanti ai fini della comparazione, sia diacronica e interna ad un solo paese che sincronica e tra paesi, sono invece gli studi che hanno cercato di valutare le **risorse** e la strumentazione di cui gode l'istituzione della presidenza. In questa prospettiva la discussione americana ha sottolineato da un lato l'importanza della *variabile internazionale* – le responsabilità mondiali del paese – per spiegare la crescita della forza della presidenza nei confronti delle altre istituzioni [Schlesinger 1977], dall'altro ha evidenziato come l'influenza dei presidenti possa cambiare significativamente da un settore di *policy* all'altro, per esempio dalla politica estera a quella interna [Wildavski 1991]. La capacità di utilizzare gli *strumenti di comunicazione di massa*, soprattutto la televisione, come un pulpito di comunicazione diretta con il pubblico è stata considerata un altro cruciale fattore per il successo dell'azione dei presidenti [Tulis 1987]. Altri studi poi hanno concentrato la loro attenzione sull'apparato sempre più cospicuo di aiutanti, consiglieri e burocrati che serve direttamente il presidente e lo assiste nel compito di tenere sotto controllo il resto del governo.

Rapporti tra presidente e parlamento

• Un terreno fondamentale per valutare il rendimento della forma presidenziale resta in ogni caso quello dei suoi **rapporti con il parlamento**. Per capire come il quadro istituzionale della separazione dei poteri si traduce in realtà, hanno un posto fondamentale da un lato le vicende elettorali, e in particolare la forza del mandato elettorale ricevuto dal presidente, ma anche la propensione dell'elettorato a produrre maggioranze omogenee o eterogenee nelle diverse istituzioni, dall'altro le trasformazioni organizzative del legislativo e dei partiti all'interno di questo [Fiorina 1991; Jones 1994; Mayhew 1991; Katz e Mair 1992].

• I non numerosi studi sul **semi-presidenzialismo** se da un lato hanno come quelli sul presidenzialismo concentrato la loro attenzione sulla **figura del presidente** dall'altro, come quelli sul parlamentarismo, hanno dovuto prestare attenzione anche ai **processi di formazione delle coalizioni** in parlamento e ai **rapporti tra la figura del presidente e del primo ministro** [Ceccanti, Massari e Pasquino 1996; Elgie 1999; Müller e Strøm 2000; Pasquino 2005].

8. Governo e «policy making»: forza e limiti del «party government»

Per valutare il ruolo dei governi nel sistema politico occorre non solo esaminare le loro condizioni istituzionali e politiche di esistenza ma anche la loro posizione rispetto ai processi di **policy making**. La grande ascesa dei partiti, che ha caratterizzato il secolo passato e che ha conosciuto il suo culmine in Europa nei decenni successivi alla seconda guerra mondiale (ma non si dovrebbe dimenticare l'importante eccezione americana), ha attirato l'attenzione sulla *dipendenza dei governi dai partiti* (indicata come requisito di democraticità dei governi, ma anche deprecata come un tradimento della dignità «statuale» e *super partes* dei governi). Gli elementi a sostegno di questa interpretazione, espressa sinteticamente nel concetto di **party government** [Katz 1986], non sono certo stati poco significativi. Da un lato, si è avuta in questo periodo la predominante *partitizzazione* del personale ministeriale: agli alti funzionari statali e ai notabili parlamentari si sono sempre più sostituiti politici con una precisa etichettatura di partito e spesso una lunga carriera in posizioni dirigenti partitiche [Blondel e Thiébault 1991]. Dall'altro lato, sul piano del *policy making*, gli indirizzi programmatici espressi in positivo dai partiti ma anche, in negativo, i veti da essi posti hanno certamente influenzato massicciamente l'azione di governo. Molteplici studi hanno potuto mettere in luce quanto le diverse matrici partitiche dei governi abbiano influenzato le politiche da questi perseguite [Castles 1982; Schmidt 1982; Wilensky 1981; Budge e Keman 1990].

Questo ha spesso indotto a sottovalutare il governo e a considerarlo una *semplice emanazione dei partiti*. Le tendenze più recenti di trasformazione dei partiti, ma anche una più attenta considerazione del passato suggeriscono la necessità di rilevare non solo la forza ma anche i **limiti del party government**.

Limiti del *party government*

Gli studi empirici sul *policy making* mettono in luce come l'influenza dei partiti possa avere limiti tutt'altro che trascurabili e l'azione del governo non possa essere ridotta ad una pura e semplice esecuzione del dettato partitico. I limiti del *party government* traggono origine tanto dai partiti stessi che dal governo [Blondel e Cotta 1996; 2000].

• Sul lato dei **partiti** vanno segnalati almeno *due fattori* principali.

Fattori che limitano il potere dei partiti rispetto al governo

– Il primo fattore è il *carattere selettivo degli interessi* stessi dei partiti. Non tutte le politiche sulle quali il governo è chiamato a decidere presentano un uguale interesse per i partiti. O perché non corrispondono alle coalizioni di interessi rappresentate dei partiti o perché non si

prestano ad essere sfruttate elettoralmente, alcune *issues* possono vedere i partiti inattivi e disposti a lasciare ad altri attori l'iniziativa [Dente e Regonini 1987].

– Il secondo fattore sono i *limiti operativi* dei partiti. Le strutture di partito specificamente finalizzate alla elaborazione delle politiche hanno generalmente a loro disposizione risorse assai limitate rispetto a quelle che la burocrazia fornisce al governo, o anche a quelle di cui possono disporre i *gruppi di interesse* coinvolti nei processi di *policy making*. Questi limiti sono stati certo accentuati dal *declino dei partiti ideologici*: venuta meno la loro capacità di ricondurre ogni problema ed ogni soluzione ad una visione del mondo totalizzante e, almeno in linea di principio, ritenuta capace di dare ogni risposta, si è indebolita certamente la legittimità e pervasività del loro controllo sul governo.

Questa combinazione di fattori porta in molti casi i partiti ad assumere un ruolo più reattivo che propositivo in alcuni settori di *policy*. Un ruolo che potremmo definire «guardiano» più che «governante». L'obiettivo del partito sembra in questi casi essere più quello di controllare le innovazioni politiche, evitando che esse mettano a repentaglio le coalizioni di interessi da esso rappresentate, che quello di farsi promotore di nuovi assetti.

• Ci sono poi importanti fattori sul lato del **governo** che portano l'esecutivo ad assumere un ruolo relativamente autonomo nel *policy making*.

Fattori che rafforzano l'autonomia del governo rispetto ai partiti

– Il primo fattore nasce dalle **responsabilità** tipiche dell'istituzione. A differenza dei partiti, che in certa misura possono scegliere i propri campi di intervento, il governo, per la sua posizione istituzionale, si trova in molti casi *costretto ad agire*. Questo è particolarmente chiaro nella sfera internazionale. L'arena politica ed economica internazionale può portare sull'agenda del governo di uno stato *issues* per le quali una risposta non è facilmente rinviabile. D'altra parte anche sul fronte della politica interna ci sono molte situazioni che esigono l'azione del governo. Le responsabilità di bilancio e la necessità di contenere il deficit costringono il governo a interventi per controllare le spese e/o accrescere le entrate con conseguenze su vari settori di *policy*. Così pure le responsabilità in materia di management dell'economia nazionale sollecitano frequentemente urgenze di azione. Contenere l'inflazione, sostenere la produzione, promuovere l'occupazione sono tutti compiti che la cultura politica contemporanea ritiene siano di spettanza dei governi. Il governo deve fronteggiare in questi diversi campi attori internazionali (alleati, competitori o nemici, organismi politici e finanziari) o interni (sindacati, imprenditori, ecc.) che chiedono aiuto, esigono interventi, lanciano sfide. Naturalmente il governo può in certa misura temporeggiare e rinviare. Ma certamente si trova molto più direttamente in prima linea dei partiti in quanto tali.

– Il secondo fattore, che contribuisce a produrre una relativa autonomia del governo rispetto ai partiti, sono gli **apparati amministrativi** ai quali il governo è preposto. La burocrazia è innanzi tutto fonte di risorse tecnico-conoscitive che possono essere impiegate nell'attività di elaborazione delle politiche; e queste risorse sono generalmente superiori a quelle a disposizione degli apparati partitici. Questa è però soltanto una faccia della questione. Come abbiamo visto gli apparati ministeriali sono anche portatori di interessi assai corposi derivanti sia dalle esigenze del personale stesso sia dalle clientele con le quali i ministeri sono in permanente interazione. L'attività di *policy making* del governo è quindi costantemente stimolata da questo lato.

Il peso di questi fattori, pur se significativo ovunque, è naturalmente soggetto a variazioni. Le responsabilità esterne del governo possono essere maggiori o minori a seconda del ruolo internazionale di un paese. E il variare delle situazioni di bilancio o economiche può porre il governo in condizioni di forza diverse rispetto ai partiti. Per esempio, nel contesto italiano degli anni ottanta-novanta il crescente deficit statale associato ai vincoli posti dalla Comunità europea in questo campo ha spinto il governo ad assumere la guida della revisione di importanti politiche (da quella sanitaria a quella pensionistica) che i partiti avevano discusso senza successo nel decennio precedente o ad avviarne di nuove (le privatizzazioni per esempio). Ciò ha comportato una vera *crisi del party government* [Cotta e Isernia 1996]. In altri contesti i partiti hanno invece mantenuto un ben maggiore controllo sulle grandi scelte di *policy*.

Crisi del *party government*

Più in generale si può osservare che se il declino dei partiti rende più autonomo il governo lo può porre di fronte a problemi inediti. Se i partiti perdono il carattere di attori dotati di una forte identità unificante tenderà ad aumentare la frammentazione interna ai governi e l'autonomia di *sub-governments* [Rose 1980]. Inoltre si manifesteranno con più forza gli effetti del pluralismo istituzionale. Questo in particolare potrebbe rendere meno scontate che in passato le relazioni tra governo e parlamento (o per meglio dire con una *pluralità* di attori parlamentari). Il disegno istituzionale e la presenza di un numero maggiore o minore di punti di veto acquisterebbero una rinnovata importanza rispetto ad una situazione di forte *party government*.

A tutto questo si aggiunge poi un'altra tendenza importante che sembra caratterizzare gli ultimi decenni, vale a dire **la proliferazione dei «governi»**: centri istituzionali diversi dal governo – autorità indipendenti, banche centrali, istituzioni sovranazionali – ai quali vengono affidate crescenti funzioni di governo.

Proliferazione dei governi

Per approfondire

Fabbrini, S. e S. Vassallo, *Il governo: gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

Lijphart, A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2001².

Pasquino, G. (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Sartori, G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2000⁴.

Shugart, M.S. e J.M. Carey, *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, Il Mulino, 1995.

DOMANDE

- Che cosa è un governo?
- Che cosa significa governare?
- Come sono nate le istituzioni di governo attuali?
- Quali sono le forme di governo principali?
- Che cosa si intende per forma di governo parlamentare?
- Che cosa si intende per forma di governo presidenziale?
- Che cosa si intende per forma di governo semi-presidenziale?
- Che effetti hanno le variabili politiche sulla forma di governo?
- ... in particolare su quella parlamentare?
- ... su quella presidenziale?
- ... e su quella semi-presidenziale?
- Che importanza hanno le coalizioni nel governo parlamentare?
- A quali logiche risponde la formazione delle coalizioni?
- Quali fattori rafforzano e quali indeboliscono l'influenza dei partiti sul governo?
- Qual è il significato della stabilità di governo?

La politica locale

Capitolo 14

L'attenzione alla dimensione locale della politica è stata discontinua. Se la democrazia è nata nella *polis*, la costruzione degli stati nazionali ha però spostato i conflitti e le decisioni a livello nazionale. Così, per un lungo periodo, si è considerata la politica locale come «bassa politica», contrapposta alla politica «alta», propria dei parlamenti e dei governi nazionali.

Eppure, la **politica locale** ha rivestito e riveste un'importanza considerevole non solo per la vita quotidiana della maggior parte dei cittadini, ma anche per l'evoluzione della scienza politica. Non a caso, molti dei nuovi filoni di studio – dal dibattito sul potere all'analisi delle politiche pubbliche – sono nati in alcune ricerche, divenute ormai classici della letteratura politologica, sulla politica locale.

La crescente rilevanza del livello locale

In tempi recenti, l'interesse per la dimensione locale della politica si è accentuato. Come è stato notato, «l'idea che il governo locale sia un campo vitale delle scienze sociali sarebbe sembrata assurda all'inizio degli anni sessanta. Fino ad allora, le politiche, la politica e le finanze locali erano un oscuro sotto-settore della pubblica amministrazione, caratterizzato da descrizioni formalistiche» [Pickwance e Preteceill 1991, 2]. Questa situazione è, però, mutata a partire dalla metà degli anni sessanta quando l'attenzione si è spostata sul modo in cui il governo locale funziona realmente, producendo interessanti ricerche sulle politiche pubbliche locali, i conflitti politici tra centro e periferia, la distribuzione del potere nelle città.

La crescita dell'attenzione alla politica locale deriva da alcuni sviluppi che hanno caratterizzato le democrazie contemporanee. In primo luogo, si è notata una sempre maggiore rilevanza della **partecipazione al livello locale**. I cittadini imparano la politica nelle loro interazioni con il livello di governo ad essi più vicino e la classe politica nazionale si forma nelle esperienze amministrative a livello locale. E ancora, insieme ai movimenti e ai partiti etnico-regionali, è riemersa la convinzione di un'alta capacità delle comunità locali di generare **sentimenti di appartenenza**. All'inizio degli anni sessanta si è sviluppata infatti una fiducia nelle associazioni organizzate a livello decentrato come strumento di riforma sociale e politica.

La politica locale come terreno di formazione democratica

Anche successivamente è stata notata una crescita della partecipazione politica organizzata attorno al luogo di residenza [Katnelson 1981, 198]. Alla politica locale viene attribuito, quindi, un valore educativo come *terreno di formazione democratica* e una *forte capacità di creare identificazione*.

Gli enti locali svolgono inoltre una funzione importantissima per i cittadini, offrendo la maggior parte dei servizi pubblici. Quello locale viene sempre più spesso considerato il più adeguato livello di intervento per la soluzione dei principali problemi sociali, stimolando il buon governo e l'innovazione. Sintetizzando, sembra svilupparsi la convinzione che i governi locali conoscano meglio i bisogni della loro comunità, favoriscano la partecipazione politica, siano più ricettivi e più responsabili, oltre che più efficienti nella distribuzione dei servizi.

A questi temi si guarderà qui di seguito, partendo dalla definizione del **conflitto centro-periferia** e dalle caratteristiche dei **movimenti etnico-nazionali** e dei **partiti regionalisti**. Affronteremo successivamente le **caratteristiche della politica locale**, soffermandoci sulle differenze tra **modelli di stato unitari** e **modelli federali**. Osserveremo infine alcune caratteristiche del **potere locale**, in particolare dei diversi **attori** che intervengono nel **governo delle città**. Concluderemo con alcune riflessioni sull'evoluzione della democrazia urbana.

1. Le relazioni tra centro e periferia

Il potere politico ha visto, nel corso della storia, un alternarsi di momenti di accentramento e decentramento. Nel Medioevo la situazione europea era caratterizzata da una frammentazione del potere economico alla quale si accompagnava una *frammentazione politica*: «la maggior parte delle relazioni sociali e politiche erano estremamente localizzate, orientate verso una o più comunità cellulari: il villaggio, la signoria, il monastero, il castello, la città, la corporazione, ecc.» [Kriesi 1994, 74]. In questa situazione, il cristianesimo e la Chiesa fornirono strumenti necessari al coordinamento dei vari frammenti, quali una lingua comune (il latino) ed un quadro normativo comune. L'appartenenza alla civiltà cristiana divenne la base per lo sviluppo di *identità sovra-locali* [Mann 1986].

Accentramento territoriale

Il processo di costruzione dello stato-nazione è passato attraverso un progressivo **accentramento territoriale**, che ha visto una concentrazione delle risorse in alcune regioni.

> Si ha stato, almeno stato inteso nell'accezione moderna del termine, quando il potere viene accentrato, ovvero il dominio viene esercitato da un unico centro, che monopolizza le risorse di violenza organizzata, vietando alle altre componenti sociali di servirsene autonomamente [Poggi 1999].

La *centralizzazione* è stata un processo lento. Il potere del sovrano, inizialmente nominato in tempo di guerra sulla base delle sue capacità militari, a poco a poco si stabilizzò. Per lungo tempo il sovrano restò

comunque debole rispetto alla Chiesa, e le tendenze centrifughe furono dominanti. Tuttavia, fu proprio la frammentazione del potere in tante piccole unità che, spingendo verso la creazione di alleanze militari, a poco a poco ne favorì la centralizzazione. Tra il XIV e il XV secolo l'*ascesa delle città* mise in crisi il sistema feudale radicato nelle campagne. Fallito sia un modello di impero europeo, sia un modello frammentato per città, la fine del Medioevo aprì la strada allo **stato assolutista**, caratterizzato dalla capacità del sovrano di esercitare il controllo sul territorio della nazione. Proprio nel corso della formazione dello stato-nazione si sono prodotti e riprodotti, conflitti rilevanti tra **centro** e **periferia** (cfr. anche cap. 9).

1.1. La definizione di centro e periferia

L'essenza del **rapporto tra centro e periferia** è stata di volta in volta considerata come *culturale*, legata cioè all'imposizione dei valori del centro alla periferia; *economica*, fondata sulla dipendenza della periferia dalle risorse materiali provenienti dal centro; e *politica*, fondata cioè sulla costruzione di apparati burocratici che impongono alla periferia le decisioni prese al centro [Tarrow 1979].

Centro: dove si concentrano le risorse

▶ Tenendo conto di queste diverse dimensioni, il **centro** può essere definito come quell'**«area privilegiata del territorio dove i detentori delle principali risorse politiche, economiche e culturali si riuniscono in apposite istituzioni per esercitare il loro potere decisionale»** [Urwin 1991, 709]. Il centro è spesso vicino alle regioni più ricche di risorse e, soprattutto, «domina il flusso di comunicazioni attraverso la diffusione a livello nazionale di un linguaggio standard e il controllo esercitato su un insieme di istituzioni di consultazione e direzione» [Rokkan e Urwin 1983, 14].

Periferia: distanza dai luoghi della decisione

▶ La **periferia** viene definita, in maniera speculare, come **distanza dai luoghi dove si prendono le decisioni, dipendenza economica e differenza culturale**. In questa immagine «La periferia è dipendente, con scarso controllo sul suo destino e risorse minime per la difesa della sua diversità contro le pressioni esterne. È spesso una regione conquistata, in un certo senso una colonia, amministrata da pubblici ufficiali che rispondono meno ai desideri della periferia che alle istruzioni di un centro geograficamente remoto. Tenderà inoltre ad essere poco sviluppata dal punto di vista economico. Infine, tenderà ad avere una cultura marginale: senza istituzioni unificate o distintive proprie, la sua cultura sarà frammentata e parrocchiale» [*ibidem*, 3]. In qualche misura, gli abitanti della periferia mantengono un senso di identità separata.

Se l'esistenza di tensioni tra centro e periferia è abbastanza costante, solo in alcuni stati queste tensioni si sono *politicizzate* (cfr. cap. 9). Come hanno scritto Rokkan e Urwin, «la coscienza etnica, o meglio un interesse per le proprie radici e identità culturali può essere universale: i movimenti nazionalisti non lo sono. Se prendiamo le liste [...] delle minoranze lin-

guistiche nell'Europa occidentale, solo in pochi casi i sentimenti associati alla lingua hanno trasformato le principali forme della politica divenendo un tema significativo o dando vita ad una organizzazione tanto forte da dover essere presa in considerazione a livello nazionale» [*ibidem*, 122]. Perché le tensioni con il centro diano vita ad un conflitto aperto con la periferia sono necessarie una serie di condizioni.

1.2. Il conflitto etnico-territoriale

Il conflitto etnico

Vari sono i catalizzatori della ribellione della periferia verso il centro – che spesso ha preso la forma di un **conflitto etnico**, cioè aggregato attorno ad una definizione degli abitanti della periferia come appartenenti ad una etnia diversa rispetto a quella dominante. Se risorse economiche e politiche giocano certamente un ruolo nella mobilitazione della periferia, in generale nella costruzione di un conflitto territoriale la *cultura è un elemento di importanza centrale*. Per mobilitarsi in quanto membri di una etnia occorre attribuire l'origine della propria insoddisfazione all'appartenenza a un gruppo culturalmente diverso.

► In particolare, la presenza di una **lingua propria**, diversa da quella parlata al centro, è un elemento facilitante per la costruzione di una identità territoriale.

L'importanza della lingua

Per comprendere le differenti caratteristiche del conflitto territoriale in Europa, Rokkan e Urwin ricostruiscono la storia delle varie lingue presenti nei centri e nelle periferie europee. Nel loro studio, il processo di *standardizzazione* della lingua viene collocato tra l'VIII e il XII secolo, con un'accelerazione successiva legata all'invenzione della stampa e all'affermazione dell'istruzione obbligatoria, oltre che allo sviluppo economico, che portò con sé l'esigenza di una forza lavoro più qualificata e di un ampliamento del raggio territoriale degli scambi. Una soglia importante per valutare le probabilità di sopravvivenza della lingua, come base di identità territoriale, si colloca quindi nella *fase dello sviluppo industriale*. Le probabilità di sopravvivenza di una lingua periferica aumentano quando essa è già standardizzata ed utilizzata come mezzo di comunicazione di massa prima dell'inizio del processo di industrializzazione [*ibidem*, 70]. Così, i conflitti più forti rispetto al centro si sono mobilitati in regioni dotate di una propria *lingua autonoma* – dall'euskera per i baschi, al bretone in Bretagna, al gaelico per gli irlandesi – o di una lingua comune alle popolazioni di altri paesi ma minoritaria nel proprio – come il tedesco per il Sudtirolo o il francese per il Québec.

► **Concentrazione su un territorio, occupazione di una posizione importante dal punto di vista strategico-militare, tradizione di governo locale, possesso di risorse materiali** sono ulteriori elementi che hanno favorito la mobilitazione della periferia insieme alla **percezione di essere sfruttati economicamente e subordinati politicamente**. Una volta politicizzati, i conflitti tra centro e periferia tendono in genere a cristallizzarsi, durando nel tempo. Infatti le periferie individuate in Europa hanno mantenuto, per lunghi periodi, le stesse caratteristiche economiche e culturali,

influenzate com'erano da fattori geo-economici, quali la geografia delle principali vie del commercio.

In alcuni periodi storici, i conflitti territoriali sono stati più numerosi, dando vita a mobilitazioni simili in diverse aree geografiche.

• La *prima ondata di protesta delle periferie* si ebbe nel corso delle rivoluzioni industriali e democratiche del XIX secolo, quando emersero, ad esempio, le rivendicazioni contro lo stato spagnolo nei Paesi Baschi e in Catalogna, regioni ricche dove l'industrializzazione portava consistenti ondate di immigrazione dal Sud della penisola iberica.

I partiti etno-regionalisti

Fu in questa fase che si produssero i primi **partiti etno-regionalisti**, definibili come partiti la cui principale caratteristica è il tentativo di rappresentare gruppi territorialmente concentrati, con una identità specifica basata su una comunanza di lingua, cultura, territorio, storia, rivendicando un (variabile) livello di autogoverno [De Winter 1998]. Mirando ad una politicizzazione dei conflitti su base etnico-territoriale, questi partiti sono stati definiti come *imprenditori etnici*, cioè attori orientati ad una politicizzazione dell'etnia come base di identità e rivendicazioni collettive [Tursan 1998].

• Una nuova ondata di *protesta delle periferie* ha seguito il rapido sviluppo economico del secondo dopoguerra. Negli anni sessanta e settanta la «seconda rivoluzione industriale» ha accresciuto le tensioni alla periferia, in alcuni casi attraverso una deindustrializzazione portatrice di problemi economici, in altri attraverso una industrializzazione che aumentava nella periferia la paura di una qualche assimilazione culturale. Ondate di protesta si sono avute in regioni disparate – quali la Sardegna e la Catalogna, la Corsica e il Québec.

I movimenti etno-nazionalisti

• È stato in particolare a proposito di questa seconda ondata che è stato utilizzato il concetto di **movimento etnico-nazionalista** per riferirsi ad attori organizzati che si mobilitano, sulla base di una identità legata ad una etnia o una cultura, chiedendo il controllo su uno specifico territorio [Melucci e Diani 1992, 18]. Caratteristica di questi movimenti è stata una valorizzazione dell'identità etnica alla periferia, insieme alla denuncia dello sfruttamento economico da parte del centro, accusato di adottare pratiche coloniali [Biorcio 1997, 21].

• Nel grande numero di conflitti tra centro e periferia sono cambiati, come è ovvio, i **fini strategici** di coloro che si mobilitavano. In genere, gli obiettivi dei movimenti alla periferia possono essere sintetizzati in modo, scrivono Rokkan e Urwin, «ingannevolmente semplice»: «vivere nel proprio paese, parlare la propria lingua, essere autonomi» [1983, 140]. In realtà, a seconda delle circostanze, questi obiettivi si possono esprimere in una vasta gamma di progetti, da una moderata autonomia alla piena indipendenza, dalla difesa della cultura popolare al riconoscimento della lingua della minoranza etnica negli usi ufficiali, da incentivi economici al controllo sulle materie prime presenti sul territorio della periferia.

L'identità territoriale

• Anche l'**identità territoriale** è stata costruita sulla base di diverse ideologie. Se il nazionalismo del secolo scorso insisteva spesso sui caratteri ascrittivi dell'*appartenenza ad una razza*, le mobilitazioni sul tema del territorio degli anni settanta hanno invece privilegiato una *dimensione cul-*

turale. Nelle lotte di liberazione nazionale nei paesi in via di sviluppo così come nei movimenti autonomisti o indipendentisti nei paesi più sviluppati, la mobilitazione nazionalista si è accompagnata anche ad un *orientamento anticapitalistico*, che attribuiva le cause della subordinazione del gruppo etnico non più solamente ad una qualche forma di organizzazione politica, rappresentata dallo stato-nazione centralizzato, ma prima di tutto ad un certo sistema di rapporti di produzione [Melucci e Diani 1992, x]. Tipici di questa evoluzione sono ad esempio i mutamenti nel nazionalismo basco, che nasce nel secolo scorso enfatizzando la purezza genetica della razza basca, con posizioni di rifiuto della modernizzazione che a quella purezza attentava, ma poi rinasce nell'opposizione al franchismo, proponendo, almeno in una sua parte, un'alleanza con la classe operaia in difesa della cultura basca e dell'autogoverno della regione.

Più di recente ancora – a proposito dei partiti regionalisti degli anni novanta, tra i quali la Lega – si è sottolineato l'intreccio tra il riferimento ad una *identità etnica*, esistente o immaginata, e un *discorso populista*, come generico appello al «popolo» contro l'élite [Biorcio 1997].

In presenza di identità territoriale, il conflitto si può esprimere attraverso **strategie** che vanno dalla rielaborazione culturale al terrorismo. In particolare nel caso dei movimenti etnico-nazionalisti, l'*azione istituzionale* – condotta da partiti politici e organizzazioni di difesa degli interessi locali – si è spesso unita a *forme di protesta non convenzionale* e, talvolta, anche violente. Le forme d'azione più radicali si sono sviluppate in particolare in presenza di rivendicazioni di indipendenza nazionale e in regioni con tradizioni di sollevamenti violenti, come in Irlanda o nei Paesi Baschi. Anche la recente ondata di terrorismo è stata interpretata come prodotto prevalentemente di un nazionalismo panislamico, piuttosto che del fondamentalismo religioso.

- Un ruolo rilevante nella ripoliticizzazione del conflitto centro-periferia hanno avuto i *partiti etno-regionalisti*. È stato osservato che questi partiti non solo sono presenti in più o meno tutti i paesi europei, ma in molti casi assumono anche una funzione rilevante nel sistema politico. Se la caduta del muro di Berlino ha fatto riemergere il conflitto etnico nei vecchi stati del socialismo reale, in Europa occidentale sono stati contati 44 partiti regionalisti [De Winter 1998]. Delle 118 regioni europee, 33 hanno partiti regionalisti, con un elettorato normalmente in crescita nel corso degli anni novanta [*ibidem*].

2. Modelli di ordinamento territoriale

L'esito del conflitto tra centro e periferia si è riflesso storicamente in diversi **modelli di ordinamento territoriale** – cioè di distribuzione del potere tra organi centrali dello stato e organi decentrati, tra governo centrale e governi locali. Infatti, quando si parla oggi di rapporti tra centro e periferia, ci si riferisce spesso alle interazioni tra istituzioni poste a diversi livelli territoriali, a cominciare dalle *interazioni tra governo nazionale e governo locale*.

2.1. Il governo locale

Il *local government*

▶ Nella tradizione anglosassone, a lungo dominante negli studi politologici su questo tema, il **local government è l'insieme delle istituzioni e procedure attraverso le quali sono governate aree di piccole dimensioni**.

La storia del governo locale è certamente lunga e complessa. Momenti di accentramento e decentramento territoriale si sono spesso, come si è detto, alternati nel corso della storia. La tradizione del governo locale viene spesso fatta risalire alle antiche città-stato greche o, un po' più vicino a noi nel tempo, alla città-stato germanica, che si sviluppò nell'XI secolo come cittadella fortificata in cui la popolazione poteva rinchiudersi in caso di pericolo. In Italia, l'XI secolo vide il crollo dell'impero bizantino al Sud e di quello germanico al Nord. Mentre al Sud un potente governo centrale si ricostruì quasi subito sotto il regno normanno, al Nord iniziò una fase di forte decentramento con la creazione, nel XII secolo, di centinaia di Comuni autonomi. Dall'incontro tra nobiltà rurale e nobiltà urbana nacque un nuovo ceto medio-alto, mentre artigiani e commercianti si costituirono in gilde e corporazioni.

Successivamente, il processo di creazione dello stato moderno portò ad un progressivo accentramento del potere. In particolare tra il XVI e il XVII secolo, la monarchia assoluta abolì i poteri concessi ai signori locali durante il Medioevo. Nel XVIII secolo responsabili dei governi locali, intesi come suddivisioni del governo centrale, erano in genere i ministri degli Interni, spesso attraverso la figura del prefetto. Nell'Italia preunitaria, ad esempio, l'amministrazione comunale era scelta dai rappresentanti dei sovrani tra i notabili del luogo e doveva operare sotto il loro controllo.

Solo nel XIX secolo ci fu la creazione o il rafforzamento degli *organi elettivi del governo locale*, che cominciò quindi ad essere concepito come **«comunità autogovernantesi»** [Humes 1991, 2; cfr. anche Norton 1994]. L'Italia non fa eccezione. Alla costituzione del Regno d'Italia, seguendo la tradizione degli stati pre-unitari, il controllo del centro sulla periferia si attuava attraverso il *sistema prefettizio* – con il *prefetto*, alto funzionario dello stato, che presiedeva il governo provinciale e aveva considerevoli competenze soprattutto in tema di ordine pubblico – mentre i *sindaci* erano nominati dal re. I consigli comunali e provinciali erano però *elettivi*: già nel Regno di Sardegna, tra il 1847 e il 1848, il principio della elezione dei rappresentanti della Camera dei deputati venne esteso anche ai corpi locali, con l'elezione, seppure a suffragio ristretto, dei consiglieri comunali e provinciali. In questo modo, venne introdotto il principio della legittimazione degli amministratori locali in base non alla fiducia loro accordata dal governo centrale, ma al *consenso della comunità* [Romanelli 1995]. Successivamente, grazie anche alla crescente rilevanza delle città, che divennero centro di produzione ed erogazione di servizi pubblici, aumentò ancora il bisogno di consenso dei governi locali, finché alla fine del XIX secolo la carica di sindaco divenne elettiva e venne sottratta al prefetto la presidenza della giunta provinciale.

Le comunità autogovernantesi

▶ Ancora oggi nelle democrazie occidentali sono compresenti *a livello locale due tipi di organi*, gli uni legittimati dal loro *rapporto con il governo*

centrale, gli altri dal *consenso della comunità locale*: gli *organi periferici dello stato* e gli *enti territoriali*.

• Come **organi periferici dello stato** ci si riferisce alle burocrazie che dipendono dai diversi ministeri: dal prefetto alla polizia, dagli uffici postali a quelli tributari.

• Gli **enti territoriali**, ai quali principalmente ci si riferisce con il termine di «governo locale», comprendono, invece, gli organismi elettivi a livello locale (normalmente comuni, province e regioni), e le burocrazie che da essi dipendono.

La tensione tra governo nazionale e governi locali deriva proprio dalla presenza, anche a livello sub-nazionale, di governi eletti, e quindi legittimati democraticamente. La peculiarità del governo locale moderno è infatti il suo essere legittimato, nelle sue istituzioni più significative, secondo i *principi della democrazia rappresentativa*: «il governo locale è il luogo in cui la democrazia si è sviluppata, spesso prima e in modo più ampio che nel governo nazionale. La partecipazione diretta dei cittadini nella elezione dei loro dirigenti locali è stata a lungo identificata come una classica fonte di democrazia» [Chandler e Clark 1995, 767]. Per questo si parla a proposito degli enti territoriali di **decentramento politico**, distinguendolo dal decentramento burocratico relativo alle strutture amministrative del governo nazionale che svolgono i loro compiti a livello locale [Dente 1989].

Il concetto di decentramento politico

I tipi di enti territoriali sono molto vari: basti pensare che solo in quindici paesi della Unione europea sono state contate oltre 80.000 unità di governo locale [Delcamp 1995]. I paesi europei condividono un livello di governo estremamente decentrato: il **comune**. Derivando spesso dalle antiche parrocchie, attorno alle quali si costruiranno le unità territoriali dell'amministrazione civile, i comuni hanno prevalentemente piccole dimensioni. Proprio le dimensioni ridotte sono state viste come una delle principali fonti di inefficacia dei comuni, costretti spesso ad assolvere ad un'ampia gamma di funzioni, senza avere risorse sufficienti per farlo. Inoltre, in Italia, comuni di dimensioni diversissime hanno a lungo condiviso lo stesso statuto – quindi la stessa attribuzione di funzioni e competenze – definito a livello nazionale. Mentre comuni di dimensioni più ridotte si sono visti assegnare compiti per essi troppo complessi, molti dei comuni più grandi hanno avuto difficoltà a coordinare il proprio intervento con quello dei comuni limitrofi, spesso ormai parte di più ampie conurbazioni.

Il comune

• Proprio con un compito di coordinamento, si è sviluppato infatti un *livello intermedio di governo locale*: il **livello provinciale** (provincia in Italia, *département* in Francia, *Kreis* in Germania). Oltre a coordinare i comuni su un territorio più ampio, le province rappresentano l'*unità territoriale* nella quale sono organizzati molti degli *enti periferici dello stato*.

Le province

Comune a molti paesi è l'attribuzione agli organi del governo locale della gestione di buona parte dei *servizi pubblici*. «Misurato attraverso qualsiasi tipo di indicatore il governo locale dovunque in Europa è responsabile di un'ampia porzione di servizi pubblici» [Page 1991, 1]. Esso fornisce servizi nei campi più vari: dalla salute pubblica all'istruzione, dalla cultura alla polizia [*ibidem*]. A fronte di una *consistente capacità di spesa*, il governo locale ha invece, di solito, una *limitata capacità di prelievo fiscale* [Bennett 1993].

► Pur essendo tutte dotate di diversi livelli territoriali di gestione del potere politico e amministrativo, le democrazie occidentali si distinguono fra loro in relazione al grado di **decentramento territoriale**. Come suggerisce Allum [1991, 419], possiamo utilizzare la «immagine di un *continuum* tra due poli, ad un estremo il massimo di autonomia e all'altro estremo il minimo. In altre parole, gli enti territoriali o sono *partner* del governo centrale nel fornire servizi ai cittadini, nel primo caso, o sono semplici agenti del governo centrale, nel secondo caso».

Modelli di rapporti tra governo locale e nazionale

• Nel primo modello, con **forte decentramento**, vi è una pluralità di centri indipendenti l'uno dall'altro, seppure con un certo livello di coordinamento.

• Nel secondo modello, con **forte accentramento**, il potere legislativo ed esecutivo a livello nazionale comanda gli organi periferici che sono ad esso subordinati.

Dal punto di vista della legittimazione del potere, il primo modello enfatizza *pluralismo*, *partecipazione* e *controllo dal basso*; il secondo, invece, privilegia soprattutto *rendimento* e *omogeneità di trattamento*, attraverso un rigido coordinamento.

Bisogna subito dire che i due modelli hanno uno status di idealtipi più che rappresentare assetti istituzionali realmente esistenti. In generale, infatti, non troviamo né enti periferici così autonomi come quelli postulati nel primo modello, né livelli di subordinazione così elevati come quelli postulati dal secondo. È invece possibile analizzare in che misura i diversi stati si avvicinino all'uno o all'altro dei due modelli. Diversi *indicatori* sono stati infatti proposti per definire il grado di *accentramento/decentramento* del potere: dall'ampiezza della popolazione e dell'area del territorio sotto la giurisdizione di un governo locale alla distribuzione degli impiegati pubblici ai diversi livelli, dalla ripartizione di funzioni e capacità di spesa alla struttura dei controlli e ai modelli di relazioni finanziarie intergovernative. Sulla base di questi indicatori, ad esempio, l'Inghilterra è stata considerata come paese decentrato, tradizionalmente la patria del **local government**; la Francia invece è il tipico esempio di stato accentrato, avendo elaborato e diffuso (tra l'altro, in Italia) il cosiddetto **modello napoleonico**, basato su un forte controllo del governo centrale sulle periferie, attraverso la rete dei prefetti.

Il modello napoleonicc

Lo sviluppo dei due modelli può essere visto come una diretta conseguenza della condizioni in cui si è realizzata la costruzione dello stato nazionale.

• In Inghilterra l'unificazione nazionale è avvenuta attraverso una graduale costruzione di lealtà dalle periferie al centro, con conseguente mantenimento di ampi poteri alle prime e la delega al secondo delle decisioni relative alla corona, alla diplomazia e alle guerre. La situazione geopolitica riduceva la necessità di un forte esercito, permettendo una pressione fiscale debole e riducendo quindi i potenziali compiti di una burocrazia centrale alla periferia.

• Viceversa, in Francia un processo di unificazione basato su complesse strategie dinastiche e la sostanziale sfiducia del centro nella lealtà delle periferie ha portato all'accentramento di molti poteri. La particolare posizione geopolitica accrebbe il bisogno di denaro da parte del centro [*ibidem*, 424]. La creazione di una burocrazia dello stato centrale, consistente numericamente e composta da esponenti dei ceti borghesi, testimonia dei sospetti della monarchia sulla lealtà dell'aristocrazia.

2.2. Stati unitari e stati federali

Un altro **livello intermedio** di governo, presente negli stati federali (distinti dagli stati unitari), è quello dei singoli **stati** che compongono la **federazione** (gli stati degli Stati Uniti d'America; i *Länder* della Repubblica Federale Tedesca).

L'ideale del federalismo

▶ Il federalismo è stato definito come ideologia e sistema istituzionale. L'ideale del **federalismo** nasce dall'ipotesi che il buon governo – e la stessa democrazia – sia possibile solo in unità relativamente piccole, che però, ad esempio per ragioni *militari*, è bene che si alleino attraverso patti più o meno stabili. Etimologicamente «federalismo» viene infatti dalla parola latina *foedus* che vuol dire patto. Questa concezione, ripresa da Montesquieu, influenzò i federalisti americani. Ad essa, se ne contrappose comunque un'altra che, sulla base delle riflessioni di Proudhon, vedeva nel federalismo un modo per *impedire le guerre* a cui tenderebbero inevitabilmente gli stati-nazione. In questa scia, il federalismo europeo, rappresentato per esempio da Altiero Spinelli, considera la pace come possibile solo attraverso una cessione da parte degli stati di una parte della loro sovranità ad un **governo federale sovranazionale**. Secondo i federalisti, il problema dell'anarchia internazionale, che porta alle guerre, potrebbe essere risolto solo attraverso una federazione mondiale. *Il federalismo come ideologia sottolinea quindi i valori della libertà dell'individuo, della autonomia della società civile e della convivenza pacifica* [Pasquino 1996].

Questi principi sono, nelle forme di stato che al federalismo si richiamano, incarnati in alcune istituzioni. In generale, il federalismo è definito dalla *compresenza di governi non gerarchicamente ordinati*, cioè dal riconoscimento di diversi livelli di autorità legittima e di obbedienza [ad esempio, Paddison 1995].

Definizioni di federalismo

▶ Secondo uno degli scienziati politici che più attenzione ha dedicato al tema, William H. Riker, «**Il federalismo è un'organizzazione politica nella quale le attività di governo sono divise tra governi regionali e un governo centrale in modo tale che ci siano per ciascun tipo di governo attività sulle quali esso prende decisioni finali**» [1964, 101]. Ciò vuol dire, in altre parole, che: «1) due livelli di governo comandano sopra lo stesso territorio e alle stesse persone; 2) ogni livello ha almeno un'area di responsabilità in cui è autonomo e 3) vi è qualche garanzia di autonomia nella sfera propria di ogni governo» [*ibidem*, 11].

Le costituzioni federali devono, infatti, integrare:

Contenuto delle costituzioni federali

a) il *principio di separazione*, cioè la ripartizione delle competenze legislative tra il governo federale e i governi federati;

b) il *principio di autonomia*, cioè la sovranità dei due ordini di governo (centrale e regionale) nel loro dominio di giurisdizione;

c) il *principio di partecipazione*, cioè il diritto delle unità federate di essere rappresentate e partecipare alle decisioni federali [Croisat 1995, 25].

Oltre agli stati federali più «classici», come la Svizzera e gli Stati Uniti, ve ne sono altri emersi più di recente: in America Latina, nella prima metà del secolo scorso, si fondarono come stati federali Argentina, Brasile, Messico e Venezuela; successivamente nacquero alcuni stati federali in ex colonie britanniche – in particolare, Canada, Australia, India, Pakistan – e, quindi, il federalismo si estese a stati europei come la Germania, l'Austria, e ancora più di recente, il Belgio. Il confronto tra questi stati ha permesso di evidenziare somiglianze e differenze.

• *Somiglianze*. Comuni agli stati federali, tanto da potere essere definite come *caratteristiche secondarie del federalismo*, sono:

– la presenza di una costituzione scritta;

– il diritto degli stati di partecipare ad un eventuale processo di emendamento costituzionale, ma anche di cambiare autonomamente la propria costituzione;

– il sovradimensionamento delle unità più piccole in alcuni organi di governo;

– la presenza di un sistema bicamerale.

Tutte queste istituzioni hanno lo scopo di difendere i diritti dei singoli stati. In particolare, per evitare che gli interessi delle unità di più piccole dimensioni siano schiacciati nell'applicazione di decisioni prese in base al principio della rappresentanza proporzionale al numero degli elettori, le camere delle regioni (ad esempio, il *Bundesrat* in Germania) adottano criteri di composizione che sovrarappresentano gli stati più piccoli.

• *Differenze*. Gli stati federali si differenziano, comunque, l'uno dall'altro su altre caratteristiche. Non solo alcuni di essi hanno forme di governo presidenziale e altri forme di governo parlamentari, alcuni hanno sistemi bipartitici e altri multipartitici, ma ci possono essere gradi diversi di federalismo. Variano infatti i livelli di

– controllo dell'autorità centrale su alcune politiche (come la politica estera);

– indipendenza del potere centrale dai singoli stati;

– grado di allontanamento dal principio «una testa-un voto» attraverso la sovrarappresentazione delle unità più piccole [Stepan 1998, 27];

– prerogative della camera territoriale e dei singoli stati;

– controllo degli stati sugli emendamenti alla costituzione.

Ricostruendo tipi estremi di federalismo, Riker [1964] ha distinto un **federalismo minimo**, nel quale chi governa la federazione può prendere decisioni su un ristretto numero di tematiche (almeno una), da un **federalismo massimo**, dove chi governa la federazione decide su un numero ampio di tematiche (al limite, tutte meno una).

I processi di federalizzazione

► Al federalismo si arriva, in genere, attraverso fenomeni di **federalizzazione** – definita come **«processo attraverso il quale un numero di comunità politiche separate aderiscono a ordinamenti al fine di formulare soluzioni, di adottare politiche e di prendere decisioni comuni su problemi comuni»** [Friedrich 1968, 7]. Di recente, comunque, si sono avuti alcuni casi di «federalizzazione» di stati unitari, che hanno deciso di dotarsi di strutture federali «non per unirsi», ma per «restare uniti» [Stepan 1998]. In Europa, Spagna e Belgio sono spesso citati come esempi di un percorso verso il federalismo da parte di stati unitari.

Tra le *cause* che hanno spinto alcuni stati sulla via del federalismo per aggregazione sono stati spesso citati **fattori di natura economica**, quali la prospettiva di un'espansione su mercati esterni; **politica**, in particolare la preesistenza di patti di vario tipo fra gli stati che poi convergono nella federazione; o **socioculturale**, come il bisogno di proteggere minoranze etniche concentrate territorialmente. La federazione rappresenterebbe la principale alternativa alle annessioni ad uno stato centralizzato, quando si vuole mantenere diversità regionale pur unendo le forze [Paddison 1995]. L'evoluzione di stati unitari verso una soluzione federale è stata invece prevalentemente promossa da forti movimenti etnico-nazionalisti.

Le conseguenze del federalismo

► Per quanto riguarda le conseguenze dell'**assetto del potere territoriale**, teorici e studiosi hanno messo in luce alcuni *vantaggi* relativi dei sistemi federali. Secondo la letteratura sul cosiddetto *federalismo fiscale*, alcuni tipi di servizi avrebbero caratteristiche tali da renderli più economici se gestiti al livello del governo decentrato [Page e Goldsmith 1987]. I sostenitori del *federalismo competitivo* affermano che il decentramento ha effetti benefici legati alla concorrenza fra i vari governi, offrendo sia più livelli di accesso che più livelli di risposta [Salmon 1995]. Il federalismo inoltre è spesso visto come espressione concreta di *pluralismo territoriale*, utile a risolvere eventuali conflitti etnici, soprattutto laddove le etnie sono territorialmente segregate. Anche grazie al loro pluralismo, gli stati federali tendono a produrre una partecipazione decentrata e moderata nelle forme [Giugni 1996].

Diversi studi sulle politiche pubbliche negli Stati Uniti hanno, comunque, evidenziato anche la *debole capacità di realizzazione delle decisioni politiche* da parte del governo federale, soggetto a veti e boicottaggi da parte dei governi dei singoli stati. Attraverso un'analisi comparata del rendimento di stati unitari e di stati federali, Pasquino ha concluso che in termini di democrazia e per quanto riguarda lo sviluppo economico gli stati federali non sembrano essere superiori ma nemmeno inferiori agli altri [1996, 63 ss.]. I vantaggi o svantaggi relativi all'adozione dell'uno o dell'altro modello dipenderanno così dalle caratteristiche dei singoli stati, in particolare dal grado di *pluralismo interno*.

Se stati federali e stati unitari vengono in generale contrapposti come appartenenti a modelli totalmente differenti, guardando all'evoluzione più recente si è tuttavia osservato che, in questo campo come in altri, le democrazie occidentali mostrano un certo grado di **convergenza**.

Accentramento degli stati federali...

Da un lato, c'è stato infatti un progressivo accentramento degli stati di tipo federale dove, ad esempio, organi di raccordo tra i ministri dei singoli stati hanno provveduto a rendere più omogenee le politiche pubbliche nei settori di tradizionale competenza dei governi statali, dall'ordine pubblico alla scuola. Spesso citato a questo proposito è il caso della Repubblica Federale Tedesca.

... e regionalizzazione negli stati unitari

Dall'altro lato, gli stati tradizionalmente considerati come esponenti del modello unitario hanno rafforzato i poteri degli enti territoriali. L'Italia ha attuato, nel corso degli anni settanta, una serie di norme costituzionali che prevedevano un decentramento di poteri alle regioni. Ad un decennio di distanza, nella stessa direzione si è mossa la Francia, con l'introduzione delle *régions*. Dopo la fine del franchismo, le diverse comunità autonome che compongono lo stato spagnolo – in particolare, ma non solo, i Paesi Baschi e la Catalogna – hanno ottenuto poteri molto ampi.

2.3. Competenze legali e risorse politiche

Oltre ad osservare un tendenziale *avvicinamento* tra i vari modelli, è stata anche messa in dubbio la possibilità di collocare univocamente i singoli stati in un certo punto sul *continuum* tra stato federale e stato unitario. In particolare, è stato osservato che al di là del grado di decentramento formale delle competenze istituzionali, altre *variabili politiche* intervengono nel rapporto tra centro e periferia. Infatti, «la quantità di "governo" che il governo locale fornisce può essere facilmente misurata attraverso la quantità di denaro che esso spende, il numero di impiegati pubblici che impiega, o, in modo meno facile, attraverso il raggio di attività regolatorie delle quali è responsabile. Il grado in cui questo governo è *realmente* "locale" non può però essere valutato così semplicemente» [Page 1991, 1-2, corsivo nostro]. Esso dipende infatti dalle variabili politiche che influenzano i rapporti tra centro e periferia.

I partiti come mediatori fra centro e periferia

► Particolarmente importante è stato considerato il ruolo dei **partiti** come *strumento di mediazione tra poteri centrali e poteri locali*. Si è infatti osservato che, anche nei paesi dove le competenze legali sono più centralizzate, le periferie possono riuscire ad avere un peso, giocando soprattutto sul possesso di risorse di tipo politico. Ad esempio, nel caso italiano, formalmente accentrato, i governi locali si sono spesso opposti con successo alle decisioni del governo nazionale grazie soprattutto alla loro capacità di mobilitare, attraverso i partiti, consenso politico. L'attenzione si è così spostata dalle competenze legali al modo di *funzionamento effettivo* delle istituzioni.

In particolare, nella comparazione tra paesi, due diversi modelli sono stati individuati a seconda della prevalenza di **competenze legali** o di **risorse politiche** [Page 1991, 5].

Competenze legali nell'Europa centro-settentrionale

• Nel primo modello, dominante nell'Europa settentrionale e centrale, la periferia dispone di consistenti **competenze legali**. Qui, «le élite politiche possono influenzare le politiche pubbliche utilizzando la loro posizione costituzionale o legale a capo di una organizzazione di governo e dirigendola secondo le proprie priorità. Esse possono, ad esempio, imporre tasse, allocare spese, decidere come e dove il denaro deve essere speso, fissare le condizioni di servizi e di comportamento per gli impiegati,

e prendere una varietà di decisioni che influenzano la qualità dei servizi che essi forniscono» [*ibidem*]. Il ruolo del governo locale è più esteso in termini di campi di competenza, ma tendenzialmente focalizzato sulla *gestione amministrativa dei servizi pubblici*.

Risorse politiche nell'Europa meridionale

- Nel secondo modello, diffuso soprattutto nell'Europa meridionale, le periferie utilizzano invece prevalentemente **risorse politiche**, legate alla loro capacità di gestire consenso. Per influenzare le decisioni nazionali che riguardano il livello locale le élite locali faranno appello alla «loro autorità politica come rappresentanti democraticamente legittimati della popolazione locale [...] Ciò può comprendere, ad esempio, l'ottenimento di una legislazione speciale per un progetto di lavori pubblici, il permesso di prendere in prestito denaro, o la trasformazione delle proposte di legislazione nazionale relativa a poteri, doveri, risorse del governo locale» [*ibidem*]. Le competenze sono formalmente limitate, ma hanno molta rilevanza i contatti politici informali, spesso mediati dai partiti, tra *rappresentanti delle periferie* e *rappresentanti del centro*.

Le riforme del governo locale in Italia

- In Italia come in altri paesi europei, le **riforme del governo locale** negli ultimi due decenni si sono orientante verso l'*elezione diretta* del sindaco e dei presidenti delle regioni, con una crescita dei loro poteri sia nella giunta che nel consiglio. Alla *personalizzazione* di queste cariche si è accompagnata una tendenziale *depoliticizzazione*, con una sottolineatura invece delle competenze tecnico-manageriali [L. Bobbio 2003]. Da questo punto di vista, le riforme introdotte in Europa sembrano avere preso a modello l'ideale di governo locale diffusosi negli Stati Uniti con il *progressive reform movement*, che nella prima metà del secolo scorso aveva contestato la corruzione della *machine politics*. Mentre si indebolisce il ruolo politico degli organi locali assembleari (consigli comunali, provinciali e regionali), sembrano così affermarsi modelli di legittimazione diversi da quella elettorale – e basati invece sull'implementazione della legge (nelle varie *authorities*) o sulle competenze tecniche (dei *city manager*) [cfr. Morisi 2003].

Queste riforme, spesso presentate come adattamenti della teoria del **public management**, sono state fino a qualche anno fa pressoché unanimemente apprezzate come capaci di ridurre clientelismo e parassitismo dei partiti, di semplificare procedure amministrative barocche e di rilanciare l'iniziativa economica. *Deregolamentazione amministrativa* e *privatizzazioni dei servizi pubblici* sono stati visti come funzionali ad un rilancio delle economie locali, grazie allo spazio lasciato alle iniziative dei privati. Soprattutto a partire dal nuovo millennio, sono emerse comunque le debolezze e criticità del nuovo modello in termini sia di riduzione della qualità di una serie di servizi di pubblica utilità [Crouch 2002], che di una delegittimazione degli organi del governo locale, testimoniata dalla continua riduzione della partecipazione elettorale. La personalizzazione delle figure di sindaco e presidente della regione non sembra avere prodotto maggiore trasparenza, a fronte dell'indebolimento delle funzioni di controllo e rappresentanza dei consigli comunali e regionali. Le riforme del governo locale non hanno neanche contribuito a ridurre le diseguaglianze sociali nell'accesso alla rappresentanza politica: i consiglieri comunali continuano infatti a provenire da ceti impiegatizi pubblici, mentre si riduce ulteriormente la presenza di ceti più bassi. Anche dal punto di vista generazionale, i consiglieri comunali si concentrano nelle classi centrali d'età, mentre il numero delle donne aumenta solo molto lentamente [Magnier 2003].

3. Il potere locale

L'attenzione al **funzionamento reale delle istituzioni periferiche** sta dunque guadagnando terreno anche negli studi sul governo locale in Europa, un tempo di taglio prevalentemente giuridico e focalizzati quindi sulle competenze formali delle istituzioni. Negli Stati Uniti, peraltro, una tradizione ben radicata nello studio della politica locale ha sottolineato da tempo la rilevanza di *risorse extra-istituzionali*.

L'attenzione alla politica «reale» ha diretto la ricerca verso un diverso modo di concepire la politica: l'approccio alla **politica come potere**, ovvero come capacità di un attore A di influenzare il comportamento di un attore B (cfr. cap. 3).

Lo studio del potere locale

Nella prima metà del XX secolo, una serie di studi avevano iniziato a porre alcune domande centrali sulle caratteristiche del **potere locale** [Ferraresi 1971]; l'attenzione al tema del potere si rafforzerà nel secondo dopoguerra [Sola 1996, 191]. Diversi approcci si confronteranno sulle risposte da dare a domande quali: Chi ha potere nelle città? Quali sono le risorse del potere? Quanti sono coloro che hanno potere? Il potere è cumulativo, cioè chi ha potere in un campo tende ad averlo anche negli altri?

Due principali scuole possono essere distinte sulla base delle risposte date a queste domande: la **scuola elitista** e la **scuola pluralista**.

- La concezione del potere degli elitisti è definita **posizionale**: si ha potere per le risorse (in particolare, economiche) che si possiedono.
- Secondo i pluralisti, invece, il potere non è legato solo all'occupazione di alcune posizioni, ma è piuttosto **relazionale**: si ha potere nella misura in cui si riesce ad utilizzare le proprie risorse nelle interazioni con gli altri.

Entrambe le scuole trovano delle propaggini nel dibattito attuale sul potere locale.

3.1. L'approccio elitista

Un primo filone di studio sul tema del potere, come detto, è stato definito elitista.

Il potere di un'élite

- Scrive Giorgio Sola: «Il termine "elitista" viene impiegato per comprendere tutte quelle ricerche che muovono dall'ipotesi e giungono alla conclusione che **il potere è detenuto da una minoranza ristretta di persone**, un'élite, descritta come un gruppo più o meno unitario e monolitico» [*ibidem*, 193].

Già nella famosa ricerca su *Middletown*, condotta nella prima metà del Novecento, gli antropologi Robert e Helen Lynd [1929] avevano descritto una **struttura di potere di tipo gerarchico e dominata dal denaro**.

Soprattutto nel secondo dei due studi dedicati a Middletown (in realtà Muncie, Indiana), emerge il controllo che sulla città veniva esercitato da una famiglia di imprenditori, la famiglia X. Il potere della famiglia X viene efficacemente sintetizzato nelle parole di un intervistato:

> Se sono disoccupato vado alla fabbrica degli X; se ho bisogno di denaro vado alla banca X, e se non mi hanno in simpatia non me li danno; i miei figli frequentano il *college* X; quando sono malato vado all'ospedale X; compero un pezzo di terreno o una casa in un'area degli X; mia moglie va in centro a comperare abiti nel grande magazzino X; se il mio cane scappa di casa viene messo nel canile X; compero latte X; bevo birra X; voto per il partito politico degli X, e ricevo aiuto dalle istituzioni di beneficenza degli X; mio figlio frequenta la YMCA degli X e mia figlia la loro YWCA; ascolto la parola di Dio nelle chiese sovvenzionate dagli X; se sono un massone, vado al tempio massonico degli X; leggo le notizie sul giornale del mattino degli X; e se sono abbastanza ricco, mi servo dall'aeroporto degli X [Lynd e Lynd 1937; trad. it. 1974, 93].

Se il potere economico è forte e influente, il potere politico appare viceversa debole e corrotto.

Potere e risorse materiali

L'immagine di un **potere locale verticistico e basato sul possesso di risorse materiali** viene confermata dagli studi di Floyd Hunter che ricostruisce il sistema delle decisioni pubbliche a Regional City (Atlanta in Georgia). Uno dei risultati centrali della ricerca – che si basa sulla rilevazione della reputazione di potere – riguarda il potere dei leader del mondo degli affari, in particolare delle grandi imprese commerciali. Come scrive Hunter, «The business of Regional City is business» – il mondo degli affari domina, cioè, la città. La **risorsa economica** emerge infatti come la principale fonte di potere: «A Regional City come in altre città, gli uomini d'affari sono i leader della comunità. La ricchezza, il prestigio sociale, gli apparati politici sono funzionali all'esercizio del potere da parte dei leader economici della comunità» [Hunter 1953, 81].

Potere coeso

La struttura di potere cittadino è **piramidale** e **coesa**, con una ristrettissima cerchia di persone, in stretto contatto l'una con l'altra, che decidono per tutti.

3.2. L'approccio pluralista

Se il modello elitista ha dominato per alcuni anni gli studi sul potere nella comunità locale esso è stato comunque criticato da un gruppo di scienziati politici che, guidati da Robert Dahl, si erano dedicati allo studio del potere a livello locale a New Haven nel Connecticut (sede della prestigiosa Università di Yale), giungendo a risultati molto diversi rispetto a quelli di Hunter e dei suoi seguaci.

Ricostruendo una serie di processi decisionali, essi individuarono, infatti, una **struttura di potere pluralista**, nella quale il potere è diffuso tra una moltitudine di élite, sia istituzionali sia non istituzionali.

Potere distributivo fra molte élite

Guardando alla storia di New Haven, Dahl [1961] osserva una progressiva dispersione delle risorse economiche, politiche e di prestigio fra vari gruppi della popolazione. Mentre all'inizio i governanti erano coloro che avevano ricchezze materiali e status sociale, col tempo le risorse politiche si autonomizzano rispetto alle altre.

► In particolare, **il potere politico appare sempre più come autonomo da ricchezza e prestigio, e basato invece sulla capacità di costruire consenso da parte dei diversi gruppi sociali.**

Dahl ricostruisce, ad esempio, i processi decisionali relativi al piano di risanamento urbano, che, a lungo bloccato da conflitti fra portatori di diversi interessi, diventerà invece fonte di larghi consensi per il nuovo sindaco della città, Dick Lee. A prescindere dalle sue capacità e risorse personali – un particolare talento nella gestione delle relazioni pubbliche, la propensione ad accettare il rischio, capacità di mediazione, buoni contatti con varie associazioni (oltre che con l'università stessa, del cui settore di relazioni pubbliche Lee era stato responsabile) – il sindaco, esponente del Partito democratico, ebbe la capacità di formulare il progetto in modo da renderlo appetibile ai gruppi più diversi.

Il potere politico come costruzione di consenso

Dahl sottolinea così, in contrasto con gli elitisti, il ruolo primario delle istituzioni politiche nel processo decisionale, concludendo che le cariche pubbliche sono risultate più importanti di quelle private.

Il potere del sindaco e del suo staff non era comunque assoluto. I *gruppi di interesse*, per quanto troppo deboli per iniziare un processo politico, avrebbero comunque potuto ostacolare il progetto di risanamento. In qualche modo ancor più potenti, gli *elettori* avrebbero potuto togliere il mandato al sindaco qualora il suo progetto di risanamento non fosse stato di loro gradimento, anche se neanche loro erano mai stati capaci di iniziare un processo decisionale. Il sindaco era stato quindi costretto a disegnare il suo progetto tenendo conto delle preferenze sia dei gruppi di interesse sia degli elettori.

3.3. Il potere locale e le politiche locali oggi

Dalla ricerca di Dahl emerge dunque che l'essenza del potere politico è la **capacità di costruire consenso** attorno a processi decisionali pubblici. Il potere istituzionale è una risorsa indispensabile per avviare delle politiche pubbliche ma, in democrazia, i più vari gruppi interagiscono e influenzano le scelte degli uomini politici. Questa intuizione è alla base sia delle ricerche sulle politiche locali oggi, sia dei tentativi di trovare soluzione ai sempre più gravi problemi del governo locale, stretto tra una *riduzione delle risorse finanziarie* e un *aumento delle domande dei cittadini*.

Il potere locale nella crisi del *welfare state*

Se in passato si è parlato di decentramento territoriale delle funzioni come conseguenza dell'espansione del *welfare state*, gestito principalmente a livello locale [Page e Goldsmith 1987], più di recente la crescita del debito pubblico ha ridotto i trasferimenti dal centro, senza però ridurre il ruolo delle politiche locali. Una serie di studi, inizialmente sugli Stati Uniti, hanno indicato, a partire dagli anni sessanta, una crescente dipendenza della città, soprattutto della grande città, dai fondi statali e federali, seguita, negli anni ottanta, da una restrizione di questi finanziamenti. Dovendo fare fronte a questa riduzione degli introiti pubblici provenienti dal centro,

le grandi città hanno cominciato a competere fra loro per assicurarsi risorse economiche, soprattutto di fonte privata, cercando di attrarre investimenti industriali sul proprio territorio [Thomas e Savitch 1991, 7]. Poiché non possono predisporre investimenti, gli amministratori pubblici devono cercare di *incentivarli*, attraverso interventi volti a ridurne rischi e costi o ad aumentare le possibilità di profitto attraverso infrastrutture, aiuti nelle ricerche di finanziamenti, incentivi fiscali, sviluppo del sistema di istruzione e della formazione professionale, ecc. [Elkin 1987, 39]. Diverse esperienze indicano la possibilità di attrarre sviluppo economico attraverso la creazione di consorzi che offrono garanzie per prestiti e servizi collettivi, un miglioramento della formazione e dei servizi pubblici, il coinvolgimento dal basso dei cittadini [Dunford e Kefkeles 1992].

Potere locale e sviluppo economico

Un'evoluzione simile si è avuta in Europa, con la crescita di politiche di sviluppo economico locale, spesso presenti su basi regionali. Da questo punto di vista, si è parlato di un **«nuovo regionalismo»** [Keating 1998]. Le politiche economiche dell'Unione europea, fondate su una apertura dei mercati, avrebbero spinto le diverse regioni europee ad una competizione per attrarre investimenti privati. Avvantaggiate in questa competizione sono quelle regioni che dispongono non solo di maggiori infrastrutture materiali, ma anche di culture locali favorevoli allo sviluppo. Importanti sono inoltre le scelte politiche e le competenze delle istituzioni regionali, che diventano attori fondamentali nelle politiche di sviluppo economico.

I nuovi conflitti urbani

- **La nuova politica locale si basa quindi sull'alleanza tra attori economici legati alla comunità e il governo locale in vista di programmi di sviluppo dell'economia locale.** Essa crea comunque anche *conflitti*, all'interno delle città, tra chi privilegia politiche di sviluppo economico e chi chiede politiche di servizi sociali per i più disagiati e di difesa dell'ambiente [Le Galès 1995]. In una versione aggiornata del dibattito tra pluralisti ed elitisti, un gruppo di studiosi marxisti ha elaborato una **teoria della «macchina urbana per lo sviluppo economico»** [Logan e Molotch 1987], identificando un'élite economica che controllerebbe il governo locale. Altri studiosi hanno invece sostenuto che vi sono *conflitti tra diversi gruppi*, alcuni favorevoli allo sviluppo (proprietari, banchieri, commercianti, imprenditori, stampa locale, professionisti, spesso con appoggio di università e associazioni culturali) ed altri (come le organizzazioni di residenti o le associazioni ambientaliste o i gruppi di volontariato) che spesso si oppongono ai progetti di trasformazione urbana [per una discussione di questa evoluzione del dibattito, Goldsmith 1991; Le Galès 1995]. L'aumento del controllo delle imprese sulle decisioni pubbliche viene infatti spesso contrastato dallo sviluppo di movimenti urbani [Levine 1989]. La ricerca sul livello locale è stata comunque fondamentale per l'analisi delle politiche pubbliche, estendendosi e approfondendosi con lo sviluppo di questo campo di studi (cfr. cap. 17).

4. Una nuova democrazia urbana

Alla fine di questo percorso, possiamo ritornare ad alcune delle domande sulla politica locale che avevamo sollevato nel paragrafo iniziale, guardando soprattutto al dibattito più recente su democrazia e politica locale. La **politica locale** è emersa come un campo specifico, ma non minore, della politica. Sembra che, in effetti, le piccole dimensioni favoriscano l'innovazione, permettendo al livello locale la sperimentazione di nuove istituzioni e modelli di democrazia. Le competenze degli enti locali non sono state complessivamente limitate dallo sviluppo di processi di globalizzazione, che hanno anzi creato nuove occasioni per le istituzioni subnazionali, non solo a livello intermedio (attraverso il nuovo regionalismo), ma anche a livello urbano. Le culture locali si sono confermate vivaci e capaci di influenzare i processi di regolazione economica e, più in generale, lo sviluppo della comunità. Il dibattito sul capitale sociale ha sottolineato l'importanza delle relazioni di comunità nel formare reti di fiducia e rapporti di reciprocità. Movimenti sociali, associazioni di volontariato, gruppi di pressione pubblica, comitati di cittadini si sono affermati come attori rilevanti di una *governance* urbana sempre più complessa.

La persistente rilevanza del potere locale

La politica locale appare, comunque, come un'area tutt'altro che priva di problemi. La crisi fiscale ha avuto effetti particolarmente gravi al livello locale, dove avviene prevalentemente la distribuzione dei servizi sociali, in situazioni caratterizzate da crescenti diseguaglianze economiche. Se le competenze formali sono cresciute attraverso processi di decentramento politico, regionalismo, federalizzazione, gli enti locali risentono oggi di un clima di complessivo ritiro della politica a vantaggio del mercato, con una crescita delle differenze fra aree territoriali, ma anche all'interno delle città, soprattutto di grandi dimensioni. Al livello locale, non si sviluppa solo lo spirito civico, ma anche i rapporti clientelari che, si è visto, appaiono ancora ben vitali. Le statistiche registrano un declino accelerato delle forme di partecipazione politica tradizionale, prima fra tutte la partecipazione elettorale, mentre le assemblee rappresentative (consigli comunali, provinciali, regionali) vengono private di funzioni e capacità di controllo.

Problemi attuali della politica locale

È comunque ancora a livello locale che sembrano emergere le prime elaborazioni di **nuovi modelli di democrazia**. È stato osservato che le forme delle decisioni pubbliche possono seguire diverse logiche: una *logica maggioritaria*, dove la decisione viene presa in modo autoritativo, attraverso un conteggio numerico dei voti; una *logica di negoziato*, in cui gli attori raggiungono un accordo, attraverso un dare e avere, cioè un bilanciamento di vantaggi e svantaggi; e una *logica deliberativa*, basata su un'argomentazione che, partendo dalla condivisione di alcuni valori di fondo, serve a raggiungere un consenso per, diciamo, convincimento. Mentre nei primi due casi le preferenze, o interessi, sono già dati all'inizio del processo, nel corso di un processo deliberativo le preferenze dei diversi attori cambiano: i partecipanti, infatti, appellandosi a valori comuni, costruiscono, almeno in parte, i propri interessi attraverso il dialogo.

I nuovi modelli di democrazia urbana

Nella discussione odierna sulla democrazia urbana, l'indebolimento delle risorse di autorità dello stato ha fatto crescere l'interesse sia per il

processo di deliberazione sia per le *soluzioni negoziate*. Per quanto riguarda la democrazia deliberativa, sono stati sperimentati diversi strumenti di partecipazione dei cittadini che variamente combinano esigenze di inclusività con l'attenzione alla qualità del discorso pubblico. Comune a questi esperimenti – dalle giurie di cittadini costituite attraverso sorteggio ai bilanci partecipativi, che delegano le decisioni su parte della spesa pubblica ad assemblee di cittadini – è il principio che la democrazia abbia una importante componente *deliberativa*: che essa non si definisca cioè solo come procedura decisionale (elettiva, maggioritaria, ecc.), ma soprattutto come capacità di formare identità e preferenze attraverso un processo di confronto discorsivo [Della Porta 2005].

Nuove forme di partecipazione: promesse...

La **democrazia deliberativa** è stata vista in particolare come un'alternativa all'imposizione dall'alto delle decisioni pubbliche, che non solo appare sempre meno legittima, ma è anche sempre più difficile, data da un lato la crescente complessità dei problemi e, dall'altro, la crescente capacità degli attori non istituzionali di far sentire la loro voce. Come ha osservato Luigi Bobbio, a conclusione di una ricerca sui processi decisionali relativi alla localizzazione di impianti ad alto impatto ambientale, per evitare che – soprattutto nei casi di beni pubblici che producono costi concentrati a fronte di benefici diffusi – l'opposizione dei cittadini blocchi ogni decisione pubblica, occorre coinvolgere i cittadini in processi decisionali nei quali i governanti si proporrebbero come arbitri neutrali, garanti delle regole del gioco [L. Bobbio 1999, 214]. La localizzazione consensuale o negoziata permetterebbe di raggiungere accordi che soddisfano più parti. Nelle esperienze di programmazione partecipata, alcune regole dovrebbero facilitare il raggiungimento di decisioni condivise. Un mediatore dovrebbe presiedere alla corretta comunicazione, controllare i tempi, registrare gli esiti. I partecipanti al tavolo dovrebbero essere informati, capaci di ascoltarsi e disponibili all'accordo. La programmazione partecipata è stata inoltre proposta come strumento per accrescere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni del governo locale.

... e rischi

In apparenza, quindi, il passaggio dalla *mediazione dei partiti* alla *partecipazione non mediata* dovrebbe accrescere gli spazi di intervento per i cittadini. In realtà, già da tempo sono emersi i *rischi* che nel nuovo modello di democrazia la ineguale distribuzione di risorse tra i diversi interessi in campo (ricchezza, prestigio sociale, numero, capacità di aggregazione) diventi una nuova fonte di diseguaglianza politica. Senza il filtro dei partiti, le pressioni delle lobby meglio organizzate possono avere maggiori possibilità di successo, e l'azione pubblica allontanarsi dal perseguimento del bene pubblico. Ciò a maggior ragione, se si considera la sempre minore presenza nelle città di spazi di aggregazione pubblica [Sebastiani 2007]. L'indebolimento della funzione pubblica attraverso la cessione di potere decisionale al libero negoziato tra portatori di interessi diversi parrebbe così premiare i più ricchi di risorse, individuali e organizzative, e penalizzare i più poveri. È stato osservato, infatti, che la partecipazione diretta tende a «legittimare il ricorso sostitutivo alle "opinioni" [...] mentre le decisioni che contano vengono prese da gruppi sempre più ristretti» [Marson 2001, 190-191]. Se è vero che una delle funzioni che possono assolvere queste nuove arene è rendere più trasparente il processo decisionale [Pellizzoni 2007; Della Porta 2006b], occorre però fare in modo che esse non contribuiscano ad occultare il fatto che esso in realtà avviene altrove. Per evitare manipolazioni da parte dei gruppi più forti, è stata sottolineata la necessità di favorire soprattutto la partecipazione di gruppi che hanno maggiore difficoltà ad organizzarsi collettivamente [Crosta 1998, 97].

Una deliberazione pubblica di qualità richiede comunque l'esistenza di alcune *norme condivise*: un processo deliberativo è facilitato dalla condivisione degli obiettivi e dalla focalizzazione del dibattito sul modo per raggiungere questi obiettivi. Per questo, processi di cooperazione hanno spesso successo nei **patti territoriali** che riuniscono attori pubblici e privati accomunati dall'obiettivo dello sviluppo economico [Morisi 2003], essi tendono ad escludere, però, attori che (come gruppi di residenti, consumatori, utenti dei servizi pubblici) hanno una diversa concezione dello sviluppo. La definizione delle norme comuni è quindi un momento indispensabile che non può essere facilmente «devoluto» al **negoziato** fra gli attori. Viceversa, l'appello ai tavoli di negoziato rimanda a una concezione in cui lo spazio per la politica, come decisione di autorità, è da limitare il più possibile, introducendo elementi di distorsione nel mercato dei gruppi, capace invece di autoregolarsi. Il rischio sottolineato è che l'autoregolazione vada a tutto svantaggio degli interessi più deboli, ma anche dello stesso potere politico, catturato dagli interessi particolaristici. La partecipazione alle arene deliberative non deve, quindi, portare ad una deresponsabilizzazione delle istituzioni pubbliche.

Concludendo, le democrazie contemporanee urbane (ma non solo) devono costruire istituzioni e pratiche adeguate per evitare una potenziale manipolazione della partecipazione dei cittadini, sia attraverso un riconoscimento solo simbolico delle richieste dal basso (ad esempio, attraverso una consultazione cui non seguono riconoscimenti sostanziali), che attraverso una associazione formale di diversi gruppi al processo decisionale pubblico, senza però un riequilibrio nelle risorse organizzative dei diversi gruppi. La sfida è allora trasformare la democrazia urbana limitando il peso delle diseguaglianze sociali nelle decisioni pubbliche. Come facilitare l'accesso agli interessi più deboli, come definire le norme comuni dalle quali la deliberazione deve partire, quali funzioni sviluppare nelle arene deliberative sono elementi fondamentali per definire la qualità della democrazia urbana.

Per approfondire

Dahl, R., *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1961.

Della Porta, D., *La politica locale*, Bologna, Il Mulino, 2006.

Friederich, C.J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968.

Melucci, A. e M. Diani, *Nazioni senza stato. I movimenti etnico-nazionali in Occidente*, Milano, Feltrinelli, 1992².

PAGE, E.C., *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*, New York, Oxford University Press, 1991.
PAGE, E.C. e M.J. GOLDSMITH (a cura di), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London, Sage, 1987.
PASQUINO, G., *Lo stato federale*, Milano, Il Saggiatore, 1996.
PELLIZZONI, L. (a cura di), *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, Gorizia, Istituto Internazionale di Sociologia, 2007.
PICKWANCE, C. e E. PRETECEILL, *State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective*, London, Pinter, 1991.
RIKER, W.H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Mass., Little, Brown & Co., 1964.
ROKKAN, S. e D.W. URWIN, *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Periphery*, London, Sage, 1983.
SEBASTIANI, C., *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino, 2007.
TURSAN, H. e L. DE WINTER (a cura di), *Regionalist Parties in Western Europe*, London, Routledge, 1998.

DOMANDE

- Qual è la rilevanza della politica locale oggi?
- Come si definiscono «centro» e «periferia» in un approccio territoriale alla politica?
- Quali sono i catalizzatori del conflitto etnico-territoriale?
- In quali periodi storici si è avuta una intensificazione dei conflitti tra centro e periferia? E quali sono state le caratteristiche dei movimenti etnico-territoriali nei diversi momenti storici?
- Che cosa si intende con «governo locale»? Come si sono storicamente evolute le istituzioni del governo locale?
- Che cosa si intende con «organi periferici dello stato» e con «enti territoriali»?
- Quali sono i principali modelli nei rapporti tra governo locale e governo nazionale?
- Come si definisce uno stato federale?
- Che cosa hanno in comune gli stati federali e su quali caratteristiche possono esservi invece differenze?
- Quali condizioni favoriscono l'emergere di un assetto federale? E quali sono le conseguenze di esso?
- Qual è stata l'evoluzione oggi dei modelli di stato unitario?
- Modello delle «competenze legali» e modello «delle risorse politiche» nei rapporti fra centro e periferia.
- Quali sono le principali caratteristiche dell'approccio elitista al potere?
- Quali sono le principali caratteristiche dell'approccio pluralista al potere?
- In quali modi i governi locali possono cercare di attivare investimenti?
- Quali sono le principali innovazioni nella democrazia urbana nel nuovo millennio?

Le burocrazie pubbliche

Capitolo 15

Il concetto di burocrazia ha assunto, nel tempo, vari significati.

Coniato nel XVIII secolo, indicava il potere di un corpo di funzionari e impiegati dell'amministrazione statale con compiti specializzati, alle dipendenze del sovrano assoluto [Giglioli 1991]. Da questo punto di vista, di burocrazia si parlava normalmente in modo spregiativo, per stigmatizzare «il potere tirannico ed accentratore dei funzionari» [Mayntz 1978; trad. it. 1982, 15].

Ancora oggi un accento critico rimane nell'uso comune del termine che sottolinea gli aspetti negativi – lentezza, formalismi – del funzionamento della burocrazia pubblica.

Le accezioni di burocrazia

In una differente accezione, il termine **«burocrazia pubblica»** si sovrappone invece al concetto di **pubblica amministrazione**, che designa in modo neutrale l'insieme delle organizzazioni dello stato. La burocrazia pubblica è, infatti, un elemento essenziale dello stato – che viene definito o attraverso le sue funzioni, o attraverso i suoi apparati, e quindi il personale che li compone.

- In termini funzionali o di azione, la pubblica amministrazione comprende i **procedimenti di messa in atto di norme**, cioè l'insieme di procedimenti attraverso i quali determinate regole sono tradotte in decisioni specifiche per casi singoli.
- In termini strutturali o organizzativi, la pubblica amministrazione può essere concepita come l'insieme degli **«apparati di cui il governo si avvale per esercitare la funzione primaria di cui al punto precedente»** [Peters 1995; trad. it. 1999, 7].
- In un terzo significato più specifico, il concetto di burocrazia indica una particolare forma di potere, e quindi di amministrazione, tipica delle organizzazioni complesse nelle società moderne. Nella definizione di **Max Weber**, il termine *burocrazia* si riferisce alle **organizzazioni che funzionano secondo il principio delle competenze di autorità attribuite a uffici e specificate attraverso regole impersonali ed universali** [Weber 1922; trad. it. 1974, vol. II, 260 ss.]. Come vedremo in questo capitolo, la nascita della *burocrazia pubblica* è legata all'emergere dello stato moderno.

La definizione di Max Weber

Alcuni fenomeni economici, culturali e, soprattutto, politici hanno portato successivamente alla sua crescita.

Se la definizione weberiana di burocrazia è stata a lungo dominante nella scienza politica, gli studi sulle burocrazie contemporanee hanno comunque evidenziato una realtà complessa e differenziata, non sempre coerente con l'idealtipo costruito da Weber a partire dall'esempio storico dell'amministrazione del Reich tedesco all'inizio del XX secolo. Un corpo sempre più ampio di ricerche ha sottolineato gli scostamenti nella pratica dell'amministrazione pubblica del Novecento dai principi di fondo della burocrazia weberiana: la *razionalità*, la *neutralità*, le *competenze specialistiche*, la *gerarchia*. Spinte diverse – dalla crescita del debito pubblico alla crescita delle domande di partecipazione dei cittadini – hanno portato di recente ad una ondata di riforme della burocrazia pubblica che testimoniano del suo mutato ruolo.

1. Lo stato moderno e la burocrazia weberiana

Un primo oggetto rilevante della riflessione sulla burocrazia pubblica riguarda il suo emergere insieme allo stato moderno (cfr. cap. 18, par. 1). Per poter cogliere questo collegamento occorre partire dalla definizione di «stato». Il concetto di stato si riferisce ad uno specifico ordinamento politico, che emerge in Europa a partire dal XIII secolo – lo stesso concetto di stato si sviluppa, del resto, nel XIV secolo [Poggi 1999]. Scrive Pierangelo Schiera [1991b]:

> Lo «stato moderno europeo» ci appare come una formula di organizzazione del potere storicamente determinata e, in quanto tale, caratterizzata da connotati che la rendono peculiare e diversa da altre forme, pure storicamente determinate e, al loro interno, omogenee di organizzazione del potere. L'elemento centrale di tale differenziazione consiste senza dubbio, nel progressivo *accentramento* del potere secondo una istanza sempre più ampia, che finisce col comprendere l'intero ambito dei rapporti politici. Da questo processo, fondato a sua volta sulla concomitante affermazione del principio della *territorialità della obbligazione politica* e sulla progressiva acquisizione della *impersonalità* del comando politico scaturiscono i tratti essenziali di una nuova forma di organizzazione politica.

La burocrazia moderna

► Gli elementi essenziali contenuti in questa definizione sono: 1) la territorialità del comando, che si realizza attraverso un processo di *accentramento territoriale*; 2) l'obbligazione politica, che implica il riconoscimento allo stato del *monopolio della forza legittima*; 3) lo sviluppo di una burocrazia pubblica, caratterizzata da un *potere impersonale*, vincolato dalla legge al rispetto dello stato di diritto.

a) **L'accentramento del potere**. La costruzione dello stato comporta sia accorpamento territoriale (cfr. cap. 14), sia accentramento dei poteri nelle mani del sovrano. Nel corso di una lunga e travagliata evoluzione, non solo i signori feudali, ma anche le chiese dovettero subordinarsi, almeno per quanto riguarda il potere temporale, allo stato. Le trasformazioni socioeconomiche (in particolare il passaggio da economie agricole chiuse allo sviluppo del commercio), insieme alla rottura dell'unità politico-religiosa, pongono le basi per l'emergere di un nuovo soggetto, che si affermerà infatti con la perdita del potere temporale della Chiesa e l'emergere di un potere sovrano. Il processo di costruzione degli stati prevede la concentrazione del potere su uno specifico territorio. La stessa nozione di *confine*, come demarcazione netta tra due aree, è un concetto moderno, differente da quella medievale che prevedeva aree di «marca» dove vari sovrani potevano esercitare potere [Poggi 1999]. **La burocrazia pubblica nasce in questo processo come «lo specifico strumento di potere attraverso cui si stabilizza il centralismo della monarchia assoluta»** [Mayntz 1978; trad. it. 1982, 34]. Con il passare del tempo, però, la burocrazia si sottrarrà al potere personale del sovrano assoluto, assoggettandosi invece al parlamento, al governo e alla legge.

La burocrazia pubblica: strumento di centralizzazione della monarchia assoluta...

b) **Il monopolio della forza legittima**. L'accentramento del potere è, innanzi tutto, attribuzione ad una unica istanza del potere di «usare la forza per difendere la comunità politica da attacchi esterni e per mantenere l'ordine interno, quando tale istanza può valersi del monopolio degli strumenti di potere a tali fini necessari» [*ibidem*, 29]. Nella classica definizione di Max Weber [1922; trad. it. 1974, vol. II, 670 ss.], l'elemento fondamentale che caratterizza lo stato è il *monopolio della forza legittima*: si ha uno stato quando un soggetto politico di carattere istituzionale è capace di rivendicare con successo, per la sua direzione amministrativa, il monopolio della forza legittima. L'obbedienza allo stato è legata, in ultima analisi, al controllo della forza (o violenza) necessaria a sanzionare le violazioni. Il controllo della forza legittima è infatti l'elemento essenziale di quelle che vengono definite forme minime di stato, dove allo stato è demandato il compito di garante dell'ordine interno ed esterno. La burocrazia pubblica – all'inizio la polizia – è lo strumento che permette di stabilire e mantenere questo controllo.

... e di affermazione del monopolio della forza legittima

c) **L'impersonalità del comando**. Nello stato moderno l'obbedienza al dominio politico non è dettata tanto dalla paura della punizione, quanto da «un senso di obbligazione, di doverosità morale, un riconoscimento da parte di chi è soggetto a comando che esso non è arbitrario, la superiorità di chi lo esercita è non usurpata, gli interessi a cui il comando è orientato non sono esclusivamente quelli di chi comanda» [Poggi 1999]. La legittimazione del sovrano viene dall'esistenza di una serie di regole riconosciute: l'uso della forza è controllato dalla legge.

Il controllo della legge

► Per dirla con Weber, **lo stato moderno si fonda sul potere razionale-legale dei suoi funzionari**. Le forme di potere sono collegate a specifiche forme di amministrazione: «Ogni potere si manifesta e funziona come amministrazione; e ogni amministrazione, in quanto per la sua direzione devono pur sempre essere posti nelle mani di qualcuno dei poteri di comando, richiede in qualche modo il potere» [Weber 1922; trad. it. 1974, vol. II, 252].

Il potere razionale-legale

• Il potere razionale-legale è alla base del modo di amministrare le moderne organizzazioni complesse – come la pubblica amministrazione, ma anche la grande impresa. Lo sviluppo del potere razionale-legale è parte di un più ampio **processo di razionalizzazione** che caratterizza la storia occidentale. La vera ragione della crescita della burocrazia è, secondo Weber, la sua superiorità tecnica:

> Nell'amministrazione burocratica – e specialmente in quella monocratica, affidata a funzionari individuali qualificati – la precisione, la rapidità, l'univocità, la pubblicità degli atti, la continuità, la discrezione, la coesione, la riduzione dei contrasti, le spese oggettive e personali sono recati alla misura migliore rispetto a tutte le forme collegiali o di uffici onorari o assolti come professione secondaria [*ibidem*, 277].

Un potere impersonale

• Una peculiarità della burocrazia, almeno secondo Weber, è la presenza di un potere impersonale, orientato all'**applicazione neutrale di regole astratte**. Gli ordini sono legittimi solo se rispettano l'ordinamento giuridico da cui il detentore del potere trae legittimazione e, in parallelo, l'obbedienza è prevista solo entro i limiti stabiliti dalla legge. Lo stato è *stato di diritto* – cioè basa la sua legittimità sul rispetto della legge (cfr. cap. 6). Scrive Weber che «esiste il principio delle competenze di autorità definite, disciplinate in modo generale mediante regole, cioè mediante leggi e regolamenti amministrativi» [*ibidem*, 260]. Questo elemento è essenziale nella definizione della burocrazia pubblica dato che «i rapporti tra lo stato e gli individui (prima in quanto sudditi, poi in quanto cittadini) vengono concepiti come rapporti giuridici, come insiemi variamente configurati di aspettative reciproche coattivamente sanzionate» [Poggi 1999, 13].

I compiti e i poteri del *funzionario pubblico* vengono fissati e delimitati dalla legge. Egli si muove «in base a criteri puramente oggettivi», e «senza riguardo alle persone», sulla base di «regole prevedibili» [Weber 1922; trad. it. 1974, vol. II, 278]. Dal punto di vista comportamentale, egli agisce *sine ira ac studio*, con «l'esclusione dell'amore e dell'odio, di tutti gli elementi affettivi puramente personali, in genere irrazionali e non calcolabili, nell'adempimento degli affari d'ufficio» [*ibidem*]. La fonte, ma anche il limite, del suo potere è il suo ruolo, legato alla titolarità di un **ufficio**. Al potere patrimonialistico, basato sul possesso, si sostituisce il potere amministrativo, derivante dall'applicazione impersonale della legge.

TIPOLOGIA DEL POTERE SECONDO WEBER

- **potere tradizionale**, basato sulla «credenza quotidiana nel carattere sacro delle tradizioni valide da sempre e della legittimità di coloro che sono chiamati a rivestire un'autorità» [Weber 1922; trad. it. 1974, vol. I, 210];
- **potere carismatico**, legato ad una «dedizione straordinaria al carattere sacro o alla forza eroica, o al valore esemplare di una persona» [*ibidem*];
- **potere razionale-legale**, fondato sulla «credenza nella legalità di ordinamenti statuiti e nel diritto di comando di coloro che sono chiamati ad esercitare il potere in base ad essi» [*ibidem*].

Se prima lo svolgimento di alcune funzioni era considerato un privilegio di alcuni, secondo il moderno potere razionale-legale esso diventa invece un dovere di chi occupa alcuni uffici.

Un sapere specialistico

• Ancora un elemento rilevante nella definizione weberiana di burocrazia è la presenza di un **sapere specialistico**. La burocrazia è composta da funzionari, reclutati sulla base delle loro competenze specialistiche, assunti con contratti continuativi e remunerati per il loro lavoro. La legittimazione dell'autorità è basata sull'esercizio di alcune funzioni, esercizio a sua volta fondato sulla competenza. Secondo Weber, quella del funzionario è una professione, con un sapere particolare ed un preciso modello di carriera: «Ogni attività di ufficio [...] presuppone normalmente una minuziosa preparazione specializzata [...] L'ufficio è una "professione"» [*ibidem*, 261]. Ciò si manifesta in primo luogo nel reclutamento, basato sull'accertamento, tramite concorso meritocratico, di precise conoscenza.

Un'organizzazione gerarchica

• La burocrazia è, infine, organizzata **gerarchicamente**. Vi sono relazioni di autorità tra posizioni ordinate verticalmente, con precise sfere di competenza all'interno di una divisione del lavoro complessa e sofisticata. Secondo Weber, infatti, «esiste il principio della gerarchia degli uffici e della serie delle istanze, cioè di un sistema rigidamente regolato di sovra-ordinazione e sub-ordinazione degli organi di autorità con controllo dei superiori sugli inferiori – sistema che offre anche ai dominati una possibilità rigidamente regolata di appellarsi dall'istanza inferiore a quella superiore» [*ibidem*, 260-261].

La ricerca su pubblica amministrazione e burocrazia ha cercato di verificare empiricamente in che misura il modello astratto, disegnato da Weber si riflette nella realtà.

2. La crescita delle burocrazie pubbliche

Una serie di trasformazioni generali delle istituzioni rappresentative sembrano avere portato ad una crescita, non solo numerica, della burocrazia pubblica. Questa crescita è parte di un complesso sviluppo storico, per spiegare il quale si è fatto ricorso a variabili sia socioeconomiche sia politiche [Page 1985].

L'affemazione dell'economia monetaria

• Storicamente, l'affermarsi di un'**economia monetaria** è una precondizione della nascita della burocrazia. Solo in un'economia monetaria chi opera per conto dello stato può essere remunerato attraverso uno stipendio, invece che con pagamenti più o meno «in natura» da parte dei clienti, o attraverso la concessione di sinecure e prebende (gestione di raccolta di imposte, ecc.) da parte del signore, come avveniva prima dell'affermazione della moderna burocrazia [Weber 1922; trad. it. 1974, vol. II, 268 ss.]. La presenza di un'economia monetaria è inoltre indispensabile perché gli stati si procurino, attraverso la tassazione, le risorse necessarie a pagare la burocrazia pubblica.

• In una prospettiva di tipo evoluzionista, la crescita della burocrazia è stata spiegata attraverso un parallelo con l'evoluzione biologica, sottolineando la progressiva **specializzazione** degli organi cui viene assegnato l'assolvi-

mento di specifiche funzioni. Lo stato nascerebbe dalla specializzazione delle funzioni politiche – che via via si distaccano rispetto a quelle economiche e religiose. La continua differenziazione e autonomizzazione ha creato un crescente bisogno di coordinamento, cui ha fatto fronte lo stato, attraverso i suoi funzionari [Badie e Birnbaum 1982]. La divisione del lavoro procederebbe poi all'interno dello stato, innanzi tutto attraverso «la separazione del legislativo, cui è demandata la competenza decisionale, dalla amministrazione, cui spetta la mera esecuzione» [Mayntz 1978; trad. it. 1982, 17]. L'espansione, nel XIX secolo, della pubblica amministrazione in tutte le società moderne è poi conseguenza di un ulteriore processo di differenziazione, con la creazione di sottosistemi politico-amministrativi funzionalmente specializzati (ad esempio, l'amministrazione della polizia, l'amministrazione della scuola, l'amministrazione della finanza pubblica, ecc.).

Il ruolo dei fattori internazionali e della guerra

- Nella crescita della burocrazia un ruolo importante hanno giocato *fattori politici internazionali*, quali i conflitti militari. Gli stati-nazione emergono, almeno in parte, dalla **guerra** – «gli stati fanno la guerra, e viceversa» [Tilly 1975, 42]. L'espansione delle fusioni dello stato procede in parallelo alle esigenze della guerra [Tilly 1990]:
  - l'amministrazione statale cresce a seguito degli sforzi militari;
  - le attività pubbliche introdotte in tempo di guerra si mantengono anche in tempo di pace;
  - in tempo di pace vengono rivendicati dalle popolazioni i diritti che erano stati loro promessi in tempo di guerra;
  - i debiti di stato accumulatisi durante le guerre portano ad accrescere l'intervento dello stato in economia.

Il sistema degli stati assolutisti si forma, infatti, attraverso le guerre in Europa e la creazione degli imperi oltremare. Il primo risultato dello stato assolutista è di porre fine alla frammentazione politica, attraverso una centralizzazione delle risorse amministrative, orientata soprattutto alla guerra – ed infatti gli stati assolutisti sono stati definiti come *macchine da guerra* [Poggi 1999]. Tradizionalmente, lo stato si affermò innanzi tutto come strumento di difesa della comunità verso l'esterno, quindi con una funzione orientata alla *sicurezza esterna*; a questa funzione si aggiunse poi il *mantenimento dell'ordine interno*. Per poter svolgere quei due compiti occorreva assolvere ad una terza funzione: il *reperimento di risorse*, attraverso il prelievo fiscale.

Lo stato-nazione

Se le guerre hanno accresciuto il bisogno di risorse materiali – denaro ma anche vite umane – con esse è aumentato anche il *bisogno di legittimazione* per lo stato. Vi è così un intreccio tra costruzione dello stato e integrazione dei cittadini: maggiore il ruolo giocato dallo stato, maggiore il suo bisogno di consenso. Accanto all'accentramento del comando, la nascita dello stato moderno comportò anche un elemento culturale: l'affermazione dell'*idea di nazione*. La costruzione degli stati portò infatti con sé una graduale trasformazione dei sudditi in cittadini. Il bisogno di legittimazione di un potere centrale sempre più esteso richiedeva lo sviluppo di un *sentimento di identificazione* (politica ma anche culturale) con una entità territoriale di ampie proporzioni. È nato così lo **stato-nazione**.

Ciò ha portato ad ampliare i compiti dello stato, in particolare in relazione all'offerta di servizi, attraverso lo sviluppo dello **stato del benessere**, che riconosce il diritto dei cittadini ad un certo benessere sociale (cfr. cap. 6) e la promozione dello sviluppo, attraverso lo **stato programmatore**, che interviene attivamente nell'economia. Questa costante espansione dei compiti dello stato si è riflessa in una **crescita della burocrazia pubblica** [ad esempio, Mayntz 1978; trad. it. 1982, 62 ss.].

La burocrazia pubblica e lo sviluppo dello stato

- La crescita della burocrazia è stata sollecitata, almeno in parte, da pressioni provenienti da diversi **gruppi sociali**. La democrazia ha permesso ai cittadini di organizzarsi e chiedere benefici allo stato.

– I gruppi più economicamente deboli hanno utilizzato il loro peso elettorale per migliorare la loro condizione, attraverso una legislazione che ha regolato le condizioni di lavoro e introdotto meccanismi di redistribuzione economica. Infatti, è lo stesso simbolo alla base della costruzione dello stato moderno – l'idea di una nazione, con interessi propri – a legittimare le domande di diritti uguali per tutti i cittadini.

– Richieste di espansione dello stato sono venute comunque anche da gruppi economicamente forti: si è parlato, ad esempio, di una *borghesia nazionale*, appoggiata e sostenuta dallo stato coloniale, o anche – ad esempio nel caso italiano – di una borghesia di stato, «sponsorizzata» dallo stato stesso. Più in generale, lo sviluppo capitalistico ha avuto bisogno di una serie di infrastrutture – dalle scuole ai trasporti, dagli acquedotti alla elettricità – che sono state create e gestite dallo stato.

- Oggi, comunque, *le spinte verso una crescita dello stato vengono dal suo interno, da interessi propri alla classe politica e alla burocrazia pubblica*. In particolare, è stata individuata una sorta di tendenza inerente alla logica stessa di funzionamento dello stato verso una sua continua crescita di dimensioni, in termini di spesa pubblica, occupazione pubblica, regolazione, istituzioni specializzate. I dirigenti dei vari servizi pubblici sarebbero «naturalmente» portati ad aumentare il peso delle loro agenzie, accrescendo così il loro potere. Ciò porterebbe ad un continuo aumento della spesa pubblica, fino alla inevitabile crisi fiscale. Attraverso alleanze con gli utenti dei loro servizi, o meglio con i gruppi organizzati di quella clientela, i burocrati fanno spesso pressione per ampliare il budget e il personale delle loro agenzie. Uno degli assunti alla base della cosiddetta scuola del *new public management* è che le burocrazie pubbliche tendano ad intervenire nel processo decisionale affermando non il bene comune, ma *interessi specifici*. In particolare, ogni burocrazia mirerebbe ad accrescere il proprio budget di spesa, riducendo al contempo il controllo da parte dei politici in posizioni elettive [Niskanen 1971].

3. I limiti alla razionalità: il comportamento amministrativo

Ci si può chiedere adesso se la crescita della pubblica amministrazione porti in effetti ad una burocrazia pubblica con le caratteristiche individuate da Weber.

Si è detto che il modello weberiano di burocrazia afferma in primo luogo *il principio della razionalità dell'azione come fondamento dell'agire burocratico*.

L'approccio razionale-sinottico

L'**approccio razionale** – o sinottico – è stato, non a caso, a lungo dominante non solo fra gli studiosi del comportamento della burocrazia pubblica ma anche, almeno come aspirazione, fra gli amministratori stessi. In particolare, negli anni sessanta la fiducia nella razionalità, come *capacità di scegliere mezzi adeguati ai fini*, ha spinto verso tentativi di programmazione di interventi pubblici nel lungo periodo. Anche se le speranze riposte nella programmazione si sono con il tempo affievolite, la razionalità amministrativa, favorita tra l'altro dallo sviluppo della tecnologia informatica, è stata rivalutata di recente come alternativa a corruzione e inefficienza della politica [L. Bobbio 1996]. L'approccio razionale ha comunque sollevato numerose e serie critiche di cui ci occuperemo in questo paragrafo.

3.1. La razionalità limitata

In un suo influente contributo, Herbert Simon ha sostenuto che il processo decisionale nella pubblica amministrazione è in effetti dominato dall'aspirazione alla razionalità, sottolineando però i limiti nell'applicazione pratica di questi principi. La scelta razionale comporta una selezione tra diverse alternative suscettibili di realizzare obiettivi precedentemente stabiliti [1957; trad. it. 1967, 43].

- *Elementi essenziali del processo decisionale sono dunque la presenza di scopi ben definiti, la valutazione delle possibili alternative per raggiungere questi scopi, e l'opzione per l'alternativa meno costosa.*

Razionalità...

Secondo l'approccio razionale, dopo che sono stati definiti gli obiettivi, «Il processo decisionale si svolge in tre fasi: 1) redazione di un elenco di tutte le strategie alternative; 2) determinazione di tutte le conseguenze di ciascuna strategia; 3) valutazione comparata di questi gruppi di conseguenze» [*ibidem*, 127].

... ma limitata

Lo stesso Simon afferma però che in realtà viviamo in un mondo caratterizzato da molti vincoli ad un comportamento razionale, uno dei più rilevanti dei quali riguarda il *costo* stesso della raccolta delle informazioni, che rende irrealistica una completa conoscenza delle alternative come presupposto della scelta. Per tenere conto di questo limite nella raccolta delle informazioni, Simon elaborerà il **modello della razionalità limitata**, secondo il quale il decisore non mira a massimizzare i propri valori, ma si accontenta di una *soluzione soddisfacente*. Evitando di analizzare tutte le soluzioni possibili, l'amministratore pubblico adotterà la prima soluzione che gli appare soddisfacente. Nel modellare un'organizzazione occorrerebbe cercare di creare quelle condizioni che facilitano una valutazione razionale dei mezzi rispetto ai fini, pur sapendo però che una razionalità assoluta non è possibile né, in ultima analisi, auspicabile.

3.2. L'incrementalismo incoerente

Giungendo a conclusioni in parte simili, Charles Lindblom [1959] ha proposto l'immagine delle **comparazioni limitate successive**. Criticando il modello razionale-sinottico, Lindblom afferma che il processo decisionale procede in modo *incrementale*, attraverso successive comparazioni di un numero limitato di alternative, in genere abbastanza simili a quelle già esistenti. Se l'approccio razionale si basa sull'assunto che i mezzi siano scelti in funzione di fini prestabiliti, Lindblom sostiene invece che non vi è, nella realtà del processo decisionale, un ordine gerarchico tra mezzi e fini, ma questi tendono ad adattarsi l'uno all'altro.

- *Il processo decisionale avverrebbe attraverso aggiustamenti sia adattivi – cioè di adeguamento a trasformazioni esterne – sia manipolativi miranti a trasformare l'ambiente* [Lindblom 1965].

Il metodo incrementale

Questo **metodo incrementale** (o di incrementalismo incoerente) avrebbe effetti positivi. Evitando l'illusione di risolvere i problemi una volta per tutte, esso permetterebbe successive verifiche e, quindi, la possibilità di risolvere eventuali errori. Come scrive Lindblom, «la frammentazione del *policy making* e la conseguente interazione tra molti partecipanti non sono solo metodi per limitare il potere, ma, in molte circostanze, sono anche metodi per aumentare il livello dell'informazione e della razionalità necessarie alle decisioni» [1979].

È stato comunque osservato che i processi incrementali rischiano di rafforzare il conservatorismo della burocrazia, con conseguenze negative soprattutto nel caso di politiche pubbliche rivelatesi insoddisfacenti, e dove quindi è necessario un consistente intervento riformatore [Dror 1964]. Per superare questo problema, Amitai Etzioni [1967] ha proposto il metodo del **mixed scanning**, cioè un processo basato su una distinzione tra decisioni fondamentali, dove è necessario valutare numerose opzioni alternative, e decisioni di portata limitata, che possono essere prese in modo incrementale.

3.3. Il neoistituzionalismo

Anche l'assunto del modello razionale di un attore unico – la pubblica amministrazione – a cui attribuire alcuni obiettivi è stato messo in discussione. In realtà, la burocrazia è un'organizzazione complessa, dove si intrecciano, cooperano e confliggono interessi diversi, sia individuali che collettivi. Ne deriva che i fini ufficiali fissati negli statuti delle organizzazioni non corrispondono ai fini reali, perseguiti dai diversi attori. La **teoria del garbage can** (cioè del «bidone della spazzatura») ha infatti affermato che la vita delle organizzazioni è dominata da una continua *lotta fra diversi attori*, ciascuno dotato di propri obiettivi e strategie, spesso incompatibili. Le decisioni si affastellerebbero, quindi, in modo disordinato (come, appunto, in un cestino della spazzatura) a seconda del predominio contingente dell'uno o dell'altro attore e dei suoi specifici

Disordine e casualità: il *garbage can*

interessi. Una reazione radicale ai modelli che vedono le organizzazioni come soggetti dotati di fini precisi ed espliciti è la negazione di ogni scopo organizzativo.

- *Le organizzazioni sarebbero quindi aggregati più o meno instabili di attori con fini diversi e contraddittori.*

Una prospettiva meno radicale ha cercato di combinare la critica ad una visione dell'organizzazione come organismo unico, con l'osservazione che, pur con contraddizioni e conflitti, le organizzazioni hanno tuttavia una loro esistenza autonoma rispetto alla somma degli individui che le compongono. Il problema della mancanza di obiettivi comuni è stato affrontato sostenendo l'esistenza di **norme** che rendono possibile il riferirsi alle organizzazioni come istituzioni.

- Questa posizione è stata elaborata dal cosiddetto **approccio neo-istituzionalista**, che ha sottolineato la rilevanza delle istituzioni nel determinare i processi politici (cfr. cap. 3). *Secondo questo approccio, le istituzioni non sono da intendere come organigrammi di funzioni (o di funzionari), ma piuttosto come tessuto di regole, procedure e valori.* Un ruolo importante delle istituzioni è quello di fornire a coloro che le compongono un *insieme di significati*, dando senso alle loro azioni. Sostengono James G. March e Johan P. Olsen, che gli individui cercano soprattutto di dare un senso alla loro storia: «essi scoprono e impongono un ordine, attribuiscono significati, forniscono spiegazioni, sperimentano piacere e dolore» [1989; trad. it. 1992, 71]. Le istituzioni riflettono e rispondono a questi bisogni offrendo «grappoli di credenze e di norme», che danno forma a interpretazioni e preferenze. I comportamenti nelle organizzazioni non sarebbero dunque dettati dal mero interesse individuale, ma piuttosto da *obbligazioni culturali* e *norme sociali*: gli individui darebbero una grande rilevanza alle norme, privilegiandole rispetto alla propria convenienza.

Il ruolo delle istituzioni

L'**appropriatezza** (intesa come rispetto delle norme) guiderebbe il comportamento degli individui: «l'azione umana non sarebbe tanto motivata dalla anticipazione delle sue incerte conseguenze e dalle preferenze individuali, quanto piuttosto da una logica di comportamento ispirata a criteri di appropriatezza nel contesto di determinate regole e concezioni di identità» [March e Olsen 1995; trad. it. 1997, 42]. Anche il comportamento amministrativo rifletterebbe prevalentemente criteri di appropriatezza, seppure non sempre quelli indicati negli statuti e nei regolamenti.

I comportamenti appropriati

Tendenzialmente, gli individui – i burocrati così come gli utenti dei servizi pubblici – agirebbero all'interno delle organizzazioni rispettando le *regole*, cioè, «le routine, le procedure, le convenzioni, i ruoli, le strategie, le forme organizzative e le tecnologie intorno a cui viene costruita l'attività politica [...] anche le credenze, i paradigmi, i codici, le culture e le conoscenze che circondano, sostengono, elaborano e contraddicono quei ruoli e quelle routine». Il rispetto delle regole deriva da processi di routinizzazione, che rendono prevedibili i comportamenti: «Semplici stimoli innescano modelli di azione complessi, standardizzati, senza richiedere una approfondita analisi, la soluzione di problemi o il ricorso al potere discrezionale» [March e Olsen 1989; trad. it. 1992, 47].

Comportamenti e regole

La storia delle istituzioni si incarna in una «memoria istituzionale», riprodotta attraverso un ampio uso di miti e simboli. Da qui deriva anche una tendenza alla conservazione dell'esistente che scoraggia il mutamento. Dato che «non tutte le regole sono necessariamente buone regole, tanto meno a tempo indefinito» [*ibidem*, 93], questo affidamento sul passato può portare a *comportamenti inefficienti*. Le organizzazioni tendono infatti a riprodurre le strategie e le tecnologie che hanno avuto successo in passato, rinunciando talvolta a cercarne di nuove. Acquisendo nel tempo competenze in alcuni tipi di strategie, esse tendono a privilegiarle – con il rischio di ostinarsi in comportamenti di tipo subottimale [March 1989; trad. it. 1993, 46].

Istituzioni e storia

Tutti questi tentativi di precisare e superare l'assunto weberiano della razionalità della burocrazia rispecchiano l'incapacità di quella concezione di descrivere la realtà contemporanea di un'amministrazione pubblica sempre più frammentata e complessa.

4. I limiti alla neutralità: il potere della burocrazia

Il rapporto tra democrazia e burocrazia è complesso. Osserva Weber che i principi di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e il reclutamento sulla base delle competenze sono coerenti con gli ideali della democrazia: «L'eguaglianza giuridica e la pretesa di garanzie giuridiche contro l'arbitrio esigono l'oggettività razionale formale dell'amministrazione, in antitesi al libero volere personale, nonché alla grazia, propria dell'antico potere patrimoniale» [Weber 1922; trad. it. 1974, vol. II, 282]. Non solo l'organizzazione burocratica considera tutti eguali davanti alla legge ma inoltre, selezionando i burocrati sulla base delle competenze, è socialmente aperta ai diversi gruppi [*ibidem*, 285].

Il punto debole della burocrazia è comunque l'*assenza di una legittimazione rappresentativa* [Page 1985]. Per la dottrina democratica, data la mancanza di una responsabilità diretta rispetto all'elettorato, *la burocrazia deve essere subordinata al potere politico*. Secondo lo stesso Weber, la democrazia deve porre un limite al potenziale strapotere della burocrazia, assegnando agli organi rappresentativi una serie di controlli su di essa.

Assenza di una legittimazione rappresentativa

Politici e burocrati dovrebbero collaborare, ma esercitando funzioni diverse. In una distinzione classica, ai politici andrebbe il compito di definire l'indirizzo generale delle politiche pubbliche, attraverso la partecipazione negli organi legislativi ed esecutivi; ai burocrati quello di rendere operative le direttive dei politici. I politici interpretano la volontà popolare, la burocrazia rende esecutive quelle interpretazioni, mantenendo un atteggiamento neutrale rispetto a singoli interessi.

Il **principio di neutralità** è, però, un ideale solo parzialmente rispecchiato nelle esperienze concrete. È stato osservato che «molto raramente, se non addirittura mai, l'amministrazione pubblica di un paese opera come uno strumento neutrale» [Mayntz 1978; trad. it. 1982, 84].

La neutralità come ideale

Innanzi tutto, si è osservato che lo stesso *profilo sociale della burocrazia* la renderebbe strumento di parte. In diversi paesi, è stata rilevata

l'estrazione prevalentemente borghese dei burocrati pubblici, con una sistematica sottorappresentazione di alcuni strati socialmente più deboli. Il problema della rappresentatività della burocrazia è stato sollevato, in particolare, in relazione alle «pari opportunità» di alcuni gruppi tradizionalmente sottorappresentati ai livelli più alti della gerarchia. La scarsa presenza di minoranze etniche o di donne, si è detto, non presenta solo un *problema di giustizia*, ma anche un *problema di efficienza*, in quanto essa tende a ridurre la fiducia di specifiche categorie dei cittadini nella burocrazia pubblica e, di conseguenza, la capacità di quest'ultima di recepire le loro domande. Dal punto di vista dei valori, se la stessa struttura della burocrazia pubblica spinge verso il *conservatorismo*, vi sarebbe inoltre una predisposizione ai valori dominanti e al conformismo da parte di chi viene reclutato nell'amministrazione pubblica, soprattutto ai livelli più elevati. Gli stessi modelli di carriera tenderebbero poi a privilegiare atteggiamenti convenzionali, scoraggiando l'innovazione.

Il rapporto asimmetrico burocrate-politico

Per quanto riguarda i reciproci **controlli tra burocrati e politici**, se la classe politica può controllare la burocrazia – attraverso la programmazione, il controllo del bilancio, il ricorso a propri staff tecnici, l'influenza sul reclutamento e la carriera degli impiegati pubblici – la burocrazia ha però una fondamentale risorsa da investire nel conflitto con il potere politico: il suo sapere.

- Già Weber aveva osservato che il **monopolio del sapere** da parte dei burocrati mette i politici in una posizione di obiettiva soggezione – chiedendosi infatti «di fronte alla crescente indispensabilità, e alla crescente posizione di potenza che ne deriva, dei funzionari statali come può essere offerta qualche garanzia che esistano forze capaci di limitare l'enorme potere di questo strato di importanza sempre crescente, e di controllarlo efficacemente?» [1922; trad. it. 1974, vol. II, 704]. Anche più di recente è stata sottolineata l'inevitabile asimmetria nel rapporto tra politici e burocrati legata al fatto che «mentre l'amministrazione è o potrebbe essere, all'interno della sua sfera di competenza, pienamente sovrana ed autosufficiente, in grado, cioè, di trasformare pienamente gli input in risultati effettivi, lo stesso non può dirsi per gli eletti ed i politici, che, in ogni singola attività, avranno sempre bisogno di una collaborazione da parte degli uffici, mancando la quale non saranno assolutamente in grado di raggiungere i risultati» [Dente 1995, 23].

Il potere della burocrazia è poi ulteriormente rafforzato dal fatto che, grazie anche alla più lunga «durata in carica» dei funzionari rispetto ai politici, i burocrati garantiscono **continuità alle istituzioni**. Avviene così che le informazioni di cui dispone il potere politico risiedono, nei fatti, nella memoria dei funzionari pubblici, i quali hanno per di più il sapere necessario a capire quelle informazioni [Peters 1995].

Autonomizzazione della burocrazia

Una crescente **autonomizzazione** della burocrazia rispetto al controllo dei politici è derivata anche da un processo di progressiva trasformazione dei fini dell'amministrazione pubblica. In particolare, il potere della burocrazia è aumentato quando dalla prevalenza di funzioni di applicazione di istanze legislative si è passati ad un crescente coinvolgimento della burocrazia in attività di programmazione, orientate alla selezione

dei mezzi più adatti ad alcuni risultati piuttosto che alla conformità alle leggi. La capacità di un intervento autonomo è poi aumentata insieme alla tendenza a rinviare scelte importanti alla fase di implementazione delle politiche pubbliche, e quindi alla burocrazia pubblica che di questa implementazione è responsabile [Minelli 1996, 46].

La burocrazia ha acquistato così una posizione sempre più rilevante nel negoziato tra lo stato e i cittadini – o gruppi di cittadini. Capacità di dialogo, dibattito, negoziazione e gestione del conflitto sono elementi sempre più importanti nell'attività della burocrazia pubblica [Dente 1995, 76]. Si parla infatti oggi di «democrazie post-parlamentari» dove le politiche sono sviluppate attraverso la negoziazione fra le agenzie amministrative e i gruppi di pressione [Ham e Hill 1984; trad. it. 1995, 45], con rapporti che vanno dalla consultazione nella fase di elaborazione delle politiche alla partecipazione alla loro implementazione, fino alla delega di alcune funzioni pubbliche. Lo studio dell'intervento della burocrazia nelle politiche pubbliche si è così concentrato sulle mutevoli configurazioni di attori – fra di essi la burocrazia – che partecipano alla loro elaborazione (cfr. cap. 17).

I burocrati come negoziatori

La burocrazia pubblica dimostrerebbe quindi una crescente capacità di intervento non solo nella miriade di micro-decisioni quotidiane, ad essa normalmente delegate, ma anche in decisioni che per la loro salienza elettorale richiedono l'intervento dell'autorità elettiva [Panebianco 1986, 410].

5. I limiti della gerarchia

Se l'idealtipo weberiano presuppone una *struttura di potere gerarchico*, gli studi sulla messa in opera delle politiche pubbliche hanno sottolineato però il potere di veto e la discrezionalità dei livelli più bassi della gerarchia, oltre che gli effetti del decentramento politico che assegnano la gestione delle politiche a diversi livelli di governo, non sempre in rapporto gerarchico l'uno rispetto all'altro (cfr. cap. 14).

5.1. Potere e incentivi

Innanzi tutto, organizzazioni diverse possono utilizzare incentivi diversi che, in alcuni casi, possono indebolire il principio della gerarchia. A proposito delle strategie utilizzate dalle organizzazioni per mobilitare risorse – tra cui la lealtà dei propri membri – Amitai Etzioni [1975] ha distinto tre diverse forme di potere:

Dalle forme di potere...

- **coercitivo**, basato sull'applicazione, o minaccia di applicazione, di sanzioni di vario tipo;
- **remunerativo**, basato sull'allocazione di risorse materiali;
- **normativo**, basato sull'allocazione di ricompense simboliche.

... ai tipi di impegno

A ciascuna di esse corrisponde un tipo di impegno da parte dei membri: *impegno alienato*, basato sulla paura, nel primo caso; *impegno calco-*

lato, basato sull'analisi di costi e benefici, nel secondo; *impegno morale*, basato sulla condivisione di norme, nel terzo caso.

Se tutte le organizzazioni tendono ad utilizzare contemporaneamente le tre forme di potere, esse possono essere comunque distinte a seconda dell'importanza accordata all'una o all'altra. La scelta di privilegiare l'uno o l'altro dei tipi di potere avrà poi conseguenze in termini di efficacia dell'organizzazione rispetto ad alcuni scopi. Ad esempio, l'utilizzo della coercizione, alienando gli individui, è poco adatta a produrre un impegno morale; gli incentivi remunerativi rendono meno credibili le motivazioni ideali [*ibidem*, 62-63]. A loro volta, organizzazioni basate su incentivi normativi riescono a svolgere i propri compiti in modo più efficiente e con minore investimento di risorse, ma hanno difficoltà a trasformare i propri obiettivi, dato che attorno ad essi si costruisce la lealtà moralistica dei suoi membri.

Le risorse di potere mutano insieme agli incentivi. Proprio a proposito della pubblica amministrazione, è stato osservato che un rispetto troppo rigido della gerarchia e della disciplina è uno dei principali elementi di stigmatizzazione della «personalità burocratica», come applicazione meccanica di regolamenti e incapacità di adattamento a situazioni particolari. Il principio gerarchico alla base della struttura burocratica può entrare in contrasto con il principio di eguaglianza, riflesso della cultura acquisitiva tipica delle società moderne. Anche la crescente sensibilità alle libertà personali entra in tensione con i principi gerarchici tradizionali. Infatti le riforme in atto nella pubblica amministrazione hanno accentuato l'utilizzazione sia di incentivi remunerativi (attraverso premi o contratti privatistici) che di incentivi simbolici (legati, ad esempio, alla professionalità). Non a caso nella burocrazia pubblica è stata osservata una tensione crescente, latente o esplicita, tra *disciplina* e *competenza*. Il paradosso della burocrazia moderna è il contrasto crescente tra principio gerarchico e sapere tecnico, che si manifesta in un conflitto fra autorità basata sulla competenza e autorità basata sulla gerarchia [Ham e Hill 1984; trad. it. 1995, 138].

5.2. Il burocrate di base

Questa osservazione si collega al fatto che raramente le decisioni pubbliche sono formulate in modo da non lasciare spazi di ambiguità, e quindi di interpretazione, ai livelli più bassi della gerarchia (cfr. anche cap. 17). Le decisioni prese «in alto» sono spesso ambivalenti, compromissorie, imprecise, e lasciano ai livelli più bassi della gerarchia scelte di notevole rilevanza.

Il potere del burocrate di base

La discrezionalità dei livelli più bassi della gerarchia è particolarmente forte in alcune burocrazie dove maggiori sono le competenze tecniche e i contatti con una clientela esterna. È il caso in particolare degli **street-level bureaucrats**, o **burocrati di base**, cioè dei burocrati direttamente a contatto con il pubblico in settori quali i servizi sociali o la polizia. Ha scritto Michael Lipsky [1980, xii] che «le decisioni degli *street-level bureaucrats*, la routine che essi stabiliscono e i meccanismi che elaborano per far fronte alle incertezze e alle pressioni del lavoro diventano effettivamente la politica pubblica che essi realizzano».

In molti casi, l'impiegato a diretto contatto con la sua clientela deve sviluppare una serie di regole informali che gli permettano di definire un caso concreto come appartenente ad una certa casistica, e quindi meritevole di un certo trattamento. Soprattutto la domanda inesauribile di servizi a fronte di una offerta limitata spinge lo *street-level bureaucrat* a scegliere criteri di selezione fra i potenziali utenti. Il medico che deve decidere quale paziente privilegiare per un trapianto, il vigile urbano che deve scegliere quale infrazione tollerare e quale punire, l'assistente sociale che ha a disposizione solo un numero ristretto di posti per un programma di disintossicazione dall'alcool o dalla droga: tutti questi burocrati, ai livelli bassi della gerarchia, godono di un ampio potere discrezionale e sviluppano quindi particolari «criteri guida» che permettono loro di routinizzare le decisioni. Si può concludere, con Lipsky [*ibidem*, 9], che «la rappresentazione dell'organizzazione come una piramide alla cui base stanno i dipendenti a contatto con il pubblico, i quali recepiscono in modo passivo e realizzano i programmi e le politiche definite dai vertici, è una grossolana semplificazione».

5.3. La frammentazione nella pubblica amministrazione

Al di là del caso del «burocrate di base», la stessa espansione dello stato e dei suoi compiti ha reso inapplicabile un'immagine della pubblica amministrazione come piramide centralizzata, facendo parlare piuttosto di *reticoli frammentati*. Il principio gerarchico è stato messo sempre più in discussione dai mutamenti intercorsi nella struttura dell'amministrazione pubblica, con una crescita di enti pubblici di vario tipo e l'intreccio tra *strutture piramidali gerarchiche* e *strutture di coordinamento orizzontali*. L'esito di queste trasformazioni è stata «un'accresciuta **frammentazione** dei sistemi amministrativi che perdono quel carattere di macrosistemi organizzativi relativamente compatti che possedevano in passato» [Panebianco 1986, 407]. Insieme alle dimensioni, cresce anche la complessità, con un intreccio di enti pubblici eterogenei e spesso in reciproca competizione.

Reticoli frammentati

Questa complessa articolazione organizzativa ha aumentato l'autonomia della burocrazia, sottraendo molti organi al controllo gerarchico centralizzato tipico del passato. È stato infatti osservato che la pubblica amministrazione del XX secolo «si presenta come una costellazione di apparati semiautonomi, debolmente connessi, dotati di forme giuridiche, logiche d'azione e finalità profondamente differenziate» [L. Bobbio 1996, 49]. Tra le riforme sviluppatesi a partire dagli anni ottanta, vi è infatti la creazione di **agenzie**, come unità organizzative più snelle e semi-indipendenti rispetto alla classica struttura dei ministeri.

6. I limiti alla competenza

In generale, il reclutamento nel modello weberiano di burocrazia è basato sulle competenze.

In primo luogo, occorre però osservare che le **competenze** – o il sapere – hanno assunto una rilevanza diversa in diversi modelli burocratici. Se la burocrazia pubblica si è ovunque allargata insieme alle funzioni dello stato, i differenti percorsi di sviluppo dello stato-nazione si sono riflessi sul modello di amministrazione pubblica e, quindi, su concezioni e struttura della burocrazia pubblica.

Il modello francese

▶ Un primo modello è quello affermatosi negli stati presenti sul continente europeo, a partire in particolare dal **modello francese** (tab. 15.1). Il processo di costruzione di un'amministrazione pubblica si avviò in Francia già nel XVI secolo, con la creazione di un esercito permanente e di un sistema centralizzato di tassazione. La necessità di costruire un'amministrazione pubblica complessa derivò in quel paese dalla sconfitta, sotto il regno di Luigi XIV, della nobiltà, il cui potere alla periferia venne sostituito da quello dei funzionari regi. Napoleone ristabilì il modello accentrato di burocrazia controllata dal potere esecutivo, che era stato indebolito dalla rivoluzione, rafforzandone la struttura gerarchica [Mayntz 1978; trad. it. 1982, 36 ss.].

Questa struttura di funzionari si legittimerà agli occhi dell'opinione pubblica attraverso il rispetto di una serie di norme e lo sviluppo di specifici saperi. Per questo, reclutamento e carriera dei funzionari saranno legati al merito e alla competenza, «certificati» dalle istituzioni che si specializzano nella formazione dell'amministratore pubblico: le **Grandes Écoles**. Proprio questo modello di carriera deve garantire una certa affidabilità politica della burocrazia, socializzandola ai valori della classe dominante. L'integrazione nel sistema avverrà poi attraverso l'inquadramento organizzativo [Fedele 1998, 15]. Altra caratteristica del modello è un profilo

TAB. 15.1 *Modelli di burocrazia*

	Modello francese	Modello americano
Formazione	Formazione *ad hoc* per la pubblica amministrazione	Costruzione di competenze specifiche anche attraverso esperienze professionali
Accesso	Concorso pubblico	Possibilità di nomine politiche
Carriere	Interna alla pubblica amministrazione	Permeabile a ingressi dall'esterno
Competenze	Profilo generalista	Specializzate
Sistema decisionale	Autorità gerarchica interna (struttura per ministeri)	Organizzazione attorno a progetti (struttura per agenzie)
Cultura amministrativa	Legittimazione attraverso l'applicazione di norme impersonali	Costruzione di decisioni su casi individuali
Rapporti con l'esterno	Formale chiusura rispetto all'esterno	Funzione attiva di mediazione

generalista degli impiegati pubblici, che devono essere capaci di passare da una funzione all'altra nel corso delle loro carriere, tutte interne alla pubblica amministrazione. L'integrità di una burocrazia considerata come custode del bene comune viene protetta attraverso un'interdizione dei contatti con l'esterno. Il sistema decisionale tipico del modello continentale è basato sull'autorità burocratica. La cultura amministrativa enfatizza norme impersonali ed universali.

Il caso italiano

Alcuni elementi di questo modello si ritrovano nel *caso italiano*. Visto in prospettiva comparata, il burocrate italiano emerge come «legalista, illiberale, elitista, ostile agli usi e alle pratiche della politica pluralista, fondamentalmente non democratico» [Putnam 1973, 110]. Rispetto ai *civil servants* di altre democrazie, i burocrati italiani si sono caratterizzati, in particolare, per una formazione prevalentemente giuridica, oltre che per una bassissima mobilità tra settore pubblico e settore privato e per scarsi contatti con l'esterno [Aberbach, Putnam e Rockman 1981, 52, 71, 230]. La prevalente presenza di personale di formazione giuridica è conseguenza di un'impostazione generalistica, secondo la quale ciascun dirigente deve essere tendenzialmente in grado di ricoprire tutte le funzioni del suo grado in qualsiasi settore della pubblica amministrazione.

Lo *spoils system* negli Usa

▶ Un modello diverso prevale negli Stati Uniti, dove viene invece legittimato, all'inizio del XIX secolo, il principio dello **spoils system**, cioè l'attribuzione al partito di maggioranza della possibilità di nominare funzionari pubblici ad esso fedeli. Anche se il numero di cariche attribuibili attraverso nomine di tipo partitico si è via via ridotto, la mobilità tra pubblico e privato, con una possibilità di ingresso ai diversi livelli della carriera, resterà comunque una caratteristica stabile del modello americano. Per quanto riguarda il profilo dell'impiegato pubblico, la permeabilità agli ingressi dall'esterno porterà a dare rilevanza al possesso di competenze specifiche rispetto alle prestazioni richieste. In questo modello, la burocrazia assume inoltre funzioni di mediazione, aperte al negoziato con i gruppi di volta in volta interessati dai singoli provvedimenti. Il sistema decisionale prevalente privilegia trattative e negoziati. La cultura amministrativa viene definita come pragmatica, costruita su una serie di decisioni su casi individuali.

Se il modello continentale presuppone un reclutamento basato sulle competenze tecniche – che dovrebbe rafforzare l'autonomia della burocrazia rispetto al potere politico – la ricerca empirica ha indicato comunque deviazioni dal tipo ideale anche sul continente. In alcuni paesi, il potere politico è riuscito ad esercitare un forte controllo sulla burocrazia. Le regole che avrebbero dovuto garantire la professionalità e l'indipendenza della burocrazia attraverso concorsi liberi e carriere basate sulle competenze sono state in realtà aggirate portando ad una «protezione politica» della burocrazia pubblica.

In particolare nel caso italiano sono stati spesso messi in luce elementi di *distorsione* nei rapporti tra i burocrati e i politici, con una debole capacità di iniziativa da parte della burocrazia e una sua subordinazione ai politici. Il modello di comportamento diffuso nella pubblica amministrazione italiana è stato definito come «orientato a lasciar vivere, a rinviare a do-

mani, ad aspettare che altri chieda, pronto a negoziare. Dunque l'antitesi di un modello weberiano di amministrazione. Un tipo di amministrazione non fondato sul potere legale-razionale, ma su quello contrattuale-convenzionale» [Cassese 1994, 17]. Una serie lunga e contorta di controlli formali offre ad alcuni burocrati la possibilità di bloccare arbitrariamente l'*iter* amministrativo di qualsiasi pratica [Della Porta e Vannucci 1999a].

Carriere e clientele

La garanzia della carriera è sfociata in un sistema di promozioni basato formalmente su criteri di anzianità, e quindi su scatti automatici [Ferraresi 1980], che non permettono di premiare le capacità di iniziativa né favoriscono uno spirito di corpo. Al tempo stesso l'affiliazione partitica è diventata un indispensabile presupposto per poter godere di una serie di privilegi. Le amministrazioni pubbliche hanno costituito così un terreno di coltura delle *clientele politiche* [Cassese 1994, 15]. Se fino alla fine del XIX secolo si poteva parlare di connivenze di ceto tra élite politiche ed amministrative – provenendo politici ed amministratori dallo stesso ambiente sociale e culturale –, successivamente i rapporti prevalenti tra i due gruppi sono stati dominati dallo scambio clientelare. I contatti tra loro «il più delle volte non hanno come oggetto l'elaborazione di politiche e le relative decisioni, ma piuttosto provvedimenti amministrativi di portata limitata, patrocinati per motivi clientelari o, comunque, particolaristici da esponenti politici» [Guarnieri 1989, 227]. Non rari sono stati i casi di connivenza di politici e burocrati in scambi corrotti [Della Porta 1992; Della Porta e Vannucci 1999a].

7. La riforma della pubblica amministrazione: le tendenze attuali

Motivazioni della riforma amministrativa

Negli anni più recenti, una **riforma della pubblica amministrazione** è stata sollecitata da una serie di sviluppi, in parte indipendenti l'uno dall'altro. In primo luogo, in risposta alla crescita del debito pubblico, si è avuta una revisione non solo delle politiche sociali, ma anche delle strategie di intervento dello stato sul mercato. Al bisogno di risparmio si è poi affiancata una richiesta di migliore qualità di servizi da parte dei cittadini, oltre che di maggiore partecipazione alle scelte della pubblica amministrazione. Il processo di riforma della pubblica amministrazione, mosso da esigenze di bilancio e da un mutamento nelle domande dei cittadini, oltre che dalla disponibilità di nuove tecnologie, ha subito nell'ultimo decennio un'accelerazione [Mény e Wright 1994; Kickert 1997]. In Italia, come altrove, le riforme nella pubblica amministrazione si sono rivolte in *due direzioni* principali.

7.1. «Deregulation» e privatizzazioni

Riduzione delle formalità amministrative e dei servizi pubblici

- Da un lato, si è puntato ad una **deregolamentazione**, con conseguente riduzione delle formalità amministrative, e alla **privatizzazione**, come limitazione di fini e funzioni del settore pubblico, attraverso una riduzione dei servizi pubblici e/o una vendita (in tutto o in parte) di beni e imprese dello stato. La soluzione proposta alla crescita del deficit pubblico è l'applicazione alla pubblica amministrazione delle tecniche di gestione manageriale tipiche delle organizzazioni private. Negando peculiarità al settore pubblico, si propone l'estensione ad esso di principi affermati nel settore privato: dal bilancio in pareggio ad una retribuzione del personale proporzionata al rendimento.

Gli effetti di deregolamentazioni e privatizzazioni sul buon funzionamento della pubblica amministrazione sono dibattuti. È stato osservato, infatti, che politiche di adattamento al mercato, privatizzazione, orientamento all'efficienza e al management, devoluzione al mercato, sviluppo di agenzie indipendenti e compagnie pubbliche si sono sviluppate sulla base di processi di diffusione internazionale, sostenuti da un'ideologia di depoliticizzazione, le cui conseguenze non sono ancora state empiricamente accertate in modo univoco [Christensen e Laegreid 2006]. Accanto ad alcuni proclamati (o attesi) vantaggi in termini di riduzione delle tariffe per i consumatori e della spesa pubblica, sono stati evidenziati molti «effetti perversi». Mentre la soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici tende a ridursi, lo stato non riesce più ad assolvere funzioni di regolamentazione, offerta di servizi e riequilibrio delle diseguaglianze sociali un tempo considerate come sue prerogative fondamentali. Nelle visioni più pessimiste, la politica e i governi perdono terreno o sono conquistati da élite privilegiate. Lo stato del benessere, prodotto dal «compromesso di metà [XX] secolo» tra capitale e lavoro, diventa vittima di una nuova concezione anti-egualitaria [Crouch 2002]. Con l'avvento delle concezioni neoliberiste che promuovono una riduzione dell'intervento dello stato sul mercato, un drastico declino dell'altruismo avrebbe intaccato le «basi morali» dell'economia capitalista e, con esse, la sua capacità di definire un interesse generale [Dore 1998, 244], o almeno di permettere lo sviluppo di quei diritti sociali che stanno alla base di alcune definizioni di democrazia [Marshall 1963; Tilly 2004]. In queste interpretazioni deregolamentazioni e privatizzazioni porterebbero non a un mercato competitivo, ma a una crescita di multinazionali e oligopoli. Al contempo, vi sarebbe una involuzione dello stato: «la regressione ad uno stato penale, concentrato sulla repressione, e che invece abbandona progressivamente la sua funzione sociale nell'istruzione, la salute, la previdenza sociale» [Bourdieu 1998, 34].

Effetti della deregulation

La riduzione dell'intervento dello stato sui mercati non ha comunque prodotto una limitazione del ruolo della burocrazia, ma ne ha anzi, in un certo senso, accentuato l'importanza, privilegiando le competenze tecniche e manageriali rispetto a quelle più «politiche». Si è parlato infatti di un passaggio da un agire amministrativo orientato alla conformità alle leggi a un *agire amministrativo orientato ai risultati*. Si è così affermata una attività di valutazione delle politiche pubbliche basata sulla determinazione dei loro risultati di fatto, e quindi sulla loro efficacia nell'affrontare una serie di problemi. Il processo di valutazione dovrebbe permettere una responsabilizzazione degli amministratori pubblici rispetto ai cittadini – facendo parlare infatti di «democrazia dei risultati» [Osborne e Gaebler 1992, cap. 2; Radaelli 1996].

Autorità garanti

Questa tendenza è particolarmente visibile nella creazione delle cosiddette **autorità indipendenti** – o autorità garanti – nate nella maggior parte dei casi come istanze di difesa dell'interesse collettivo in relazione alla privatizzazione di una serie di servizi e compiti un tempo gestiti dallo stato. Queste istituzioni rispondono soprattutto a richieste di maggiori garanzie di neutralità politica e imparzialità nella difesa di alcuni interessi collettivi, attraverso una struttura particolarmente innovativa rispetto alla tradizione delle burocrazie pubbliche. È stato osservato, in particolare, che «le autorità indipendenti pongono in dubbio molti principi degli attuali assetti costituzionali: innanzi tutto, quello della sottoposizione dell'esecutivo all'organo di direzione politica (il governo); poi, quello dell'unità dell'esecutivo, assicurata dalla sua organizzazione gerarchica; ancora, quello della soggettività dello stato-persona, nel quale si riassumono tutti i poteri pubblici nazionali; infine, quello della distinzione tra le funzioni dello stato consistenti nel porre norme, nell'eseguirle e nel risolvere i conflitti che sorgono attorno ad esse» [Cassese e Franchini 1996, 11-12].

7.2. La trasparenza

Dall'altro lato, si è affermato il principio di una **trasparenza dell'azione dell'amministrazione pubblica** di fronte ai cittadini, ai quali è stato riconosciuto non solo il diritto di essere informati su quello che gli amministratori fanno, ma anche quello di partecipare ad una serie di decisioni pubbliche attraverso procedure di consultazione e concertazione [Franchini 1994; Fedele 1998; Melis 1999]. Mosse inizialmente da esigenze di bilancio, le leggi di riforma amministrativa si sono poi succedute negli anni novanta, facendosi carico di ulteriori problemi, quali la domanda di decentramento e democrazia, ma anche – sebbene solo indirettamente – la lotta alla corruzione [Capano 2000; Della Porta e Vannucci 1999b]. Nell'ambito delle riforme amministrative in corso in diversi paesi si è spesso rimarcata la necessità di aprire il procedimento amministrativo all'intervento dei privati. Se la tradizione continentale sosteneva la necessità di isolare il processo amministrativo da spinte esterne, considerate come potenziali stimoli alla violazione del principio della difesa del bene comune, molte riforme recenti hanno mirato a rendere il processo decisionale più trasparente, garantendo accesso agli atti amministrativi ai cittadini. Ciò è avvenuto in particolare per i processi decisionali relativi a politiche che, come quelle ambientali o territoriali, hanno più immediate ricadute sulla vita dei cittadini.

Visibilità...

... e accesso

In questi casi, sono state introdotte procedure che garantiscono maggiore *visibilità* alle proposte della pubblica amministrazione e spesso un pubblico dibattito, prima di scelte definitive. Alcune leggi hanno migliorato l'*accesso* dei cittadini alla documentazione amministrativa che li riguarda, accresciuto i canali disponibili per esprimere proteste contro provvedimenti amministrativi, semplificato i rapporti tra privati e pubblica amministrazione, aumentato le possibilità di partecipazione di rappresentanti di interessi collettivi ai processi decisionali, migliorato la visibilità delle decisioni pubbliche. Nella stessa direzione va la diffusione della figura, di origine scandinava, del *difensore civico* come mediatore fra i cittadini e l'amministrazione pubblica.

Queste riforme sono state giustificate come capaci di far crescere non solo la legittimità della pubblica amministrazione, ma anche, in ultima analisi, l'*efficienza*, evitando il rischio di blocchi continui nella implementazione di alcune scelte sulla base dell'emergere di resistenze «dal basso» a decisioni prese «dall'alto» [L. Bobbio 1996].

La partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche

Esperimenti di coinvolgimento dei cittadini in una serie di decisioni pubbliche sono proliferati a livello nazionale e, soprattutto, locale, in forme che vanno dalle giurie dei cittadini (gruppi composti da individui selezionati a sorte e invitati a discutere per alcuni giorni su temi rilevanti) a forum dei cittadini (con una serie di assemblee aperte su temi generali, quali gli organismi geneticamente modificati o il mutamento climatico), a bilanci partecipativi (con un processo di coinvolgimento degli abitanti nelle scelte di bilancio delle amministrazioni comunali) o dibattiti pubblici prima dell'adozione di specifiche decisioni (come l'installazione di un inceneritore o la costruzione di una ferrovia per l'alta velocità). Si è parlato a questo proposito di un **policy making interattivo**, definito come l'insieme delle «pratiche politiche che comprendono la consultazione, negoziazione e/o la deliberazione tra governi, associazioni della società civile e cittadini individuali» [Akkerman, Hajer e Grin 2004, 83]. Sebbene i processi decisionali partecipativi continuino ad essere un'eccezione, essi sono sempre più utilizzati [Lowndes, Pratchett e Stoker 2001], nonché oggetto di ricerche empiriche e riflessione teorica. Questi vari esperimenti si collegano al dibattito sulle teorie normative della democrazia, nelle declinazioni che vanno sotto le etichette di democrazia deliberativa, democrazia partecipativa, democrazia forte, democrazia discorsiva, democrazia comunicativa, democrazia del welfare o democrazia associativa [per una rassegna, Della Porta 2008]. Le pratiche di democrazia deliberativa e partecipativa sono state in particolare invocate come il modo per incanalare il sostegno dei «cittadini critici» all'interno delle istituzioni democratiche muovendo dall'assunto che le democrazie contemporanee (al livello locale, nazionale e sovranazionale) hanno bisogno di coniugare le arene rappresentative con altre arene, aperte ai cittadini. Di fronte alle sfide che investono la democrazia rappresentativa, le virtù di queste forme di partecipazione includono la legittimazione dal lato dell'input e l'efficacia da quello dell'output: «Oltre al suo contributo essenziale alla democrazia per sé, la partecipazione dei cittadini nei processi di *policy* può contribuire a legittimare sviluppo ed implementazione delle politiche pubbliche» [Fischer 2003, 205]. Le ricerche empiriche, che si sono concentrate su casi specifici, hanno comunque prodotto risultati ambivalenti sulle reali capacità di queste forme di coinvolgimento dei cittadini di realizzare partecipazione inclusiva e decisioni efficaci.

Per approfondire

Bobbio, L., *La democrazia non abita a Gordio*, Milano, Angeli, 1996.
Crouch, C., *Postdemocrazie*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
Dente, B., *In un diverso stato*, Bologna, Il Mulino, 1995.
Fedele, M., *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Roma-Bari, Laterza, 1998.
March, J.G. e J.P. Olsen, *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Bologna, Il Mulino, 1992.
—, *Governare la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1997.
Mayntz, R., *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1982.
Mény, Y. e V. Wright (a cura di), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994.
Page, E.C., *Burocrazia, amministrazione, politica: un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 1990.
Peters, B.G., *La pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1999.
Simon, H.A., *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2001².

Domande

- Come si definisce la burocrazia?
- Quali sono le principali caratteristiche della burocrazia secondo il modello weberiano?
- Che cosa spiega la crescita della burocrazia pubblica nel corso dell'evoluzione dello stato moderno?
- Come si collega alla burocrazia il monopolio della forza legittima?
- Che cosa si intende con impersonalità del comando?
- Su che cosa si fonda il potere razionale-legale dei funzionari?
- Quali gruppi sociali hanno fatto pressione per una crescita delle burocrazie pubbliche?
- Che cosa si intende con «razionalità limitata»?
- Che cosa si intende con «incrementalismo incoerente»?
- Che cosa suggerisce l'approccio neoistituzionalista in relazione ai comportamenti di individui e istituzioni?
- Quali principi dovrebbero essere alla base della divisione dei compiti tra politici e burocrati?
- Quali sono le principali risorse dei burocrati rispetto ai politici?
- Quali caratteristiche delle società contemporanee favoriscono l'«autonomizzazione» della burocrazia pubblica?
- Quali sono le principali forme di potere in un'organizzazione e che tipo di impegno esse creano?
- Che cosa si intende con «burocrate di base»?
- In che senso si parla di una frammentazione nella pubblica amministrazione?
- Come si differenziano i modelli di burocrazia pubblica in Europa e negli Stati Uniti?
- Quali sono le attuali tendenze nella riforma della pubblica amministrazione?

Il potere dei giudici

Capitolo 16

Se la rappresentanza è alla base della democrazia, non tutte le istituzioni democratiche sono rappresentative. È stato anzi osservato che la stessa concezione di un *potere costituzionale* sottolinea la necessità di *limitare* ogni tipo di potere, incluso quindi quello degli organi rappresentativi, sottomettendolo al diritto. La democrazia vincola infatti il potere della maggioranza ad un controllo giurisdizionale, di rispetto della legge e della costituzione [Kelsen 1998, 123]. Al **primato della legge**, come elemento fondamentale in uno stato democratico, si collega la funzione istituzionale della magistratura, come corpo incaricato di sanzionare le violazioni del diritto. Per poter assolvere questa funzione, la magistratura deve essere *indipendente* rispetto ad altri poteri, privati o pubblici.

Conditio sine qua non: la tripartizione dei poteri

- A partire da Montesquieu, la **tripartizione dei poteri in legislativo, esecutivo e giudiziario** è stata vista come *conditio sine qua non* di uno stato moderno.

Nonostante l'affermazione di principio, in tutte le democrazie contemporanee si è comunque mantenuto un certo *livello di controllo politico* sulla magistratura. Come vedremo i meccanismi per l'affermazione di questa influenza, che passano soprattutto attraverso il reclutamento e la carriera dei giudici, possono essere diversi: la dipendenza organizzativa e funzionale del pubblico ministero dal ministro della Giustizia in Francia o in Spagna, l'elezione popolare dei procuratori della repubblica negli Stati Uniti, l'ingresso nella magistratura in età avanzata da parte di individui che hanno già provato la loro fedeltà all'*establishment* in Gran Bretagna [Guarnieri 1992; Nelken 1996].

Se il legislativo e l'esecutivo mantengono in generale strumenti di controllo sul potere giudiziario, soprattutto a partire dagli anni ottanta si è cominciato però a parlare di *espansione del potere giudiziario*, *creatività giurisprudenziale*, *politicizzazione della magistratura*. Come si vedrà, queste espressioni si riferiscono a più tendenze che si sono evolute in parallelo: dall'estensione dell'ambito delle decisioni dei giudici alla loro maggiore discrezionalità nell'interpretazione della legge; dal crescente ruolo della

Corte costituzionale all'attivismo della magistratura rispetto alla corruzione politica.

1. L'indipendenza del giudice nelle democrazie

Le corti di giustizia

Le corti di giustizia sono caratterizzate dalla presenza di 1) un giudice indipendente, 2) che applica le leggi, 3) prendendo una decisione che avvantaggia una parte e ne penalizza un'altra [Shapiro 1981]. Se questa funzione di arbitro neutrale tra due contendenti può essere svolta da vari soggetti, nel mondo moderno il processo di risoluzione dei conflitti si è però andato sempre più professionalizzando. Mentre la legge «primitiva» rifletteva usi e costumi, senza avere un apparato vero e proprio per implementarli, e la legge «arcaica» cominciò ad introdurre codici e istituzioni, è solo con la legge «matura», nella Roma del III secolo a.C., che si arriva ad una professionalizzazione della legge [Abraham 1993].

Data la funzione della giustizia come *arbitraggio tra due contendenti*, la presenza di giudici professionisti che applicano la legge è stata considerata sempre più come condizione necessaria perché anche la parte perdente nell'azione di arbitrato accettasse il giudizio della terza parte neutrale. Nel corso dell'evoluzione storica dello stato moderno, un primo passaggio nell'affermazione dell'autonomia della magistratura è, infatti, la creazione di un **giudice super-partes**, autonomo rispetto alle due parti private e dipendente, invece, dal sovrano.

Autonomia della magistratura

Man mano che la funzione di arbitro si è poi estesa dalle contese fra privati alle contese tra cittadini e stato, la legittimazione del giudice come potere neutrale ha richiesto anche *garanzie di autonomia della magistratura dal potere politico*. Solo un giudice autonomo anche dal sovrano poteva infatti rappresentare quel terzo attore imparziale, legittimato ad arbitrare le controversie tra stato e cittadini [Guarnieri e Pederzoli 1997, 121]. Una serie di istituzioni si sono così gradualmente sviluppate a garanzia di una autonomia del potere giudiziario anche rispetto al potere politico. In primo luogo, vincolando i giudici solo al rispetto della legge, li si è sottratti all'intervento dell'esecutivo sulle loro decisioni giudiziarie. Inoltre, varie norme hanno teso a garantire la persona del giudice da eventuali ritorsioni da parte del potere politico [Guarnieri 1992, 21].

Le caratteristiche del procedimento giudiziario, che sanciscono la terzietà del giudice come arbitro, sono state così riassunte:

a) le controversie che nascono dall'applicazione concreta di norme sono risolte con la decisione di un individuo, o di un gruppo di individui, a ciò istituzionalmente preposti ed estranei alle parti e ai loro interessi. Si tratta dei cosiddetti *principi della naturalità* e *imparzialità del giudice*;

b) di fronte a tali individui entrambe le parti, direttamente o indirettamente, sono in grado di illustrare la loro versione dei fatti, riferendosi a specifiche norme sulla base delle quali dovrebbe essere decisa la disputa e/o a dispute più o meno analoghe (i "precedenti") risolte nel modo desiderato da organi giudicanti più o meno analoghi: è il *principio del contraddittorio*;

c) l'organo giudicante non può attivarsi da solo, ma si limita, almeno in linea di principio, a prendere in considerazione i fatti presentati dalla parte che gli ha deferito la disputa e le prove presentate da entrambe: è il *principio della passività del giudice*;

d) l'organo giudicante decide la controversia scegliendo, fra le norme preesistenti, quelle che a suo avviso sono applicabili ai fatti. Per facilitare l'accettazione della decisione la scelta delle norme tende ad essere motivata dal collegio giudicante in termini che non lasciano trasparire alcuna considerazione soggettiva. Anzi, si tende a presentare la decisione come l'unica compatibile con il complesso delle norme e/o decisioni precedenti: può essere quindi intesa come la «risposta» dell'intero sistema sociale piuttosto che del singolo organo giudicante. È questo il *principio di legalità*.

Se questi sono principi generali accettati in tutte le democrazie, essi sono stati comunque declinati diversamente nei diversi paesi.

Tutti i regimi democratici si sono appellati all'**autonomia del potere giudiziario** come garanzia di controllo sulle azioni dei governanti. Il principio dell'indipendenza della magistratura è entrato però spesso in tensione rispetto alla concezione dominante della democrazia come sistema rappresentativo, responsabile di fronte ai «cittadini-elettori». Una soluzione a questo potenziale conflitto è stata ricercata soprattutto al livello della **carriera** dei singoli giudici, con diverse configurazioni nel caso dei sistemi anglosassoni, detti di **common law**, rispetto a quelli del continente europeo, detti di **civil law**.

Common law: la forza del precedente giudiziario

- I paesi anglosassoni lasciano maggiore libertà al giudice nell'applicazione (e nei fatti anche nella formulazione) delle leggi. Il sistema giuridico della *common law* si basa sulla forza vincolante del precedente giudiziario: in questo senso, il giudice si affianca al parlamento nel fare la legge. La *common law* è la legge fatta dai giudici, attraverso le loro interpretazioni di leggi e statuti scritti. Interpretando la legge attraverso la dottrina del precedente, il giudice contribuisce a crearla – tanto che si è detto che la legge fatta dal legislativo è solo *tentative*, nel senso che sono poi i giudici a metterla alla prova dei fatti [Abraham 1993]. Nato in Inghilterra nel XII secolo, il modello di *common law* venne successivamente esportato, oltre che negli Stati Uniti, in Canada, Australia, Nuova Zelanda, India e Pakistan.
- Sul continente europeo è stato invece particolarmente forte il sospetto verso un potere che, come quello giudiziario, non si legittimava tramite le procedure rappresentative [Diez-Picazo 1997]. La via per giustificare, e limitare, il «terzo potere» è stata una concezione della magistratura come mera applicatrice di decisioni prese (o leggi fatte) altrove. La *civil law* (detta anche legge statutaria, romana o neo-romana) è costituita infatti da un corpo di leggi scritte, promulgate dagli organi dotati di potere legislativo. Mentre la *common law* si riferisce prevalentemente a controversie fra privati, la *civil law* riguarda piuttosto la società nel suo complesso. Essa ha dominato gli stati del continente europeo, oltre che l'America Latina e molte delle nuove nazioni africane.

Civil law: la forza del parlamento

Queste diverse concezioni si riflettono in diverse istituzioni relative al reclutamento dei giudici, alla loro promozione, e al controllo sul loro opera-

	Paesi di *common law*	Paesi di *civil law*
Forme di reclutamento	Nomina o elezione	Concorso pubblico
Chi viene reclutato	Individui con lunga esperienza in altre professioni	Neolaureati
Modello di carriera	Modello professionale (non gerarchico)	Modello burocratico (gerarchico)
Ruolo del pubblico ministero	Rappresentante della vittima	Soggetto al di sopra delle parti
Concezione del processo	Avversariale	Inquisitorio

FIGURA 16.1 Modelli di magistratura.

to. Come si dirà in questo paragrafo, i paesi di *common law* hanno sviluppato un *modello professionale* di carriera, contrapposto al *modello burocratico* dominante nei paesi di *civil law* [Guarnieri e Pederzoli 1997] (fig. 16.1).

1.1. Il reclutamento dei giudici

Un elemento rilevante nel determinare il grado di autonomia della magistratura è la caratteristica delle **istituzioni** che hanno il compito di *reclutare* i giudici.

Reclutamento secondo i principi della democrazia rappresentativa nel *common law*

- Nei **paesi di common law**, il reclutamento è affidato ad organi esterni alla magistratura, con procedimenti che rendono la scelta del giudice compatibile con il principio della democrazia rappresentativa. In questa tradizione, il giudice riceve una legittimazione dalle istituzioni rappresentative nel momento del suo reclutamento. In Inghilterra, questa legittimazione viene dal controllo che sul processo di selezione esercita il Lord cancelliere, membro del gabinetto. Negli Stati Uniti, il reclutamento può avvenire attraverso la nomina da parte delle istituzioni rappresentative oppure attraverso l'elezione diretta. Sia negli Stati Uniti che in Gran Bretagna, i giudici tendono ad avere già una lunga esperienza alle spalle, prevalentemente nella professione forense. In entrambi i paesi, la nomina ad una certa posizione è a vita: l'influenza politica si riduce quindi al momento del reclutamento, mentre l'inamovibilità garantisce l'indipendenza del giudice nell'esercizio della sua funzione. Forme simili di reclutamento si hanno anche per i ruoli di pubblico ministero, cioè per la cosiddetta magistratura requirente (contrapposta alla magistratura giudicante) (cfr. più avanti).

Reclutamento secondo criteri burocratici nel *civil law*

- Nei **paesi di civil law**, invece, come parte della pubblica amministrazione, il giudice è selezionato secondo criteri burocratici e la sua carriera è vincolata dagli stessi criteri (cfr. cap. 14). Il reclutamento avviene tipicamente per *concorso pubblico*, cui partecipano giovani laureati, raramente con altre esperienze professionali alle spalle. La selezione si attua attraverso prove scritte volte ad accertare la conoscenza formale delle varie discipline giuridiche. Un tirocinio interno alla magistratura è il primo strumento di socializzazione istituzionale dei giudici. Insieme alla Germania e alla Francia, l'Italia è un tipico esempio di questo sistema di reclutamento. In Italia, l'accesso alla magistratura avviene esclusivamente per concorso, riservato a laureati in giurisprudenza, con, per i vincitori, un periodo di tirocinio relativamente breve (15 mesi) presso gli uffici giudiziari. Sebbene in teoria il tirocinio abbia anche una funzione selettiva, in realtà le valutazioni finali sono prevalentemente positive: il superamento del concorso iniziale introduce a tutti gli effetti dentro la magistratura. Nel caso italiano, a gestire sia il processo di reclutamento che l'addestramento professionale è il Consiglio superiore della magistratura (Csm) – organo composto per due terzi da magistrati eletti dai loro colleghi (20 membri), e per un terzo da esperti in diritto, avvocati o docenti universitari, eletti dal parlamento (per un totale di 10 membri) e da tre membri di diritto (il presidente della Repubblica, il primo presidente della Corte di cassazione e il procuratore generale della Corte di cassazione). Questo sistema di reclutamento riflette una concezione della magistratura come mera applicatrice – «bocca della legge» – che nega quindi il bisogno di una legittimazione di tipo politico e sottolinea invece la necessità di un certo grado di indipendenza dal potere legislativo e da quello esecutivo. Sia in Francia che in Italia e Germania la formazione dei pubblici ministeri (cfr. più avanti) avviene insieme a quella dei giudici. In Germania, tuttavia, dopo il conseguimento dell'abilitazione, il reclutamento dei pubblici ministeri avviene tramite concorso pubblico separato rispetto a quello dei giudici, mentre in Francia e in Italia il concorso è unico.

1.2. La carriera dei giudici

Le differenze tra **paesi di common law** e **paesi di civil law** si ripresentano anche a proposito della **carriera dei giudici** (cfr. fig. 16.1).

Modello professionale

- Per quanto riguarda i primi, né in Gran Bretagna né negli Stati Uniti troviamo un vero e proprio concetto di carriera, dato che la selezione è sempre specifica per il singolo posto; la nomina è a vita e la destituzione è prevista solo sulla base di complicate procedure di *impeachment*. Si è detto quindi che domina un **modello professionale** di carriera, il cui percorso è in parte interno e in parte esterno all'istituzione, e legato idealmente al riconoscimento di capacità professionali spesso acquisite nell'esercizio della professione forense.

Modello burocratico

- Il concetto di carriera è viceversa centrale per le magistrature del continente europeo, che seguono infatti un **modello burocratico**, basato su una struttura di tipo piramidale, con un ordinamento gerarchico rigido che si rispecchia sia nel trattamento economico che nel prestigio dei singoli magistrati [Guarnieri e Pederzoli 1997, 42]. In questi sistemi, i due principali criteri di selezione sono meriti professionali e anzianità di servizio. Muta comunque molto, tra i diversi paesi del continente europeo, sia l'equilibrio tra i due criteri appena menzionati che la natura (politica o interna alla magistratuta) degli organi che decidono sulle promozioni.

Il caso italiano è stato spesso presentato come il più avanzato nella direzione di un'*autogestione della magistratura*. Le decisioni relative alla promozione dei giudici sono infatti delegate *in toto* al Consiglio superiore della magistratura, dove, dal 1975, l'introduzione di un sistema elettorale

proporzionale ha ridotto il peso, prima preponderante, dei rami alti della gerarchia. Una serie di leggi hanno, nel corso degli anni sessanta e settanta, accentuato i criteri di anzianità nelle promozioni: nei fatti, l'anzianità porta infatti ad un automatico avanzamento di carriera (con aumento di stipendio e acquisizione della nuova qualifica, anche se non vi sono posti vacanti a quel livello).

1.3. Gerarchia giurisdizionale e ruolo del pubblico ministero

Tradizionalmente, le magistrature di tipo burocratico si distinguono da quelle di tipo professionale anche in relazione ad un terzo punto: la **gerarchia giurisdizionale**.

• Nelle magistrature di tipo burocratico domina un *modello gerarchico* dove molte delle decisioni prese dalla «base» vengono (attraverso procedure di appello) riesaminate dai livelli gerarchici superiori. Nelle magistrature di tipo professionale, invece, i ricorsi alle corti superiori rappresentano eccezioni.

Il pubblico ministero

▶ Oltre che sulla carriera dei giudici, i **paesi di common law** tendono a differenziarsi dai **paesi di civil law** anche in relazione ai ruoli di **pubblico ministero e giudice** (cfr. fig. 16.1). Il **pubblico ministero**, *attore istituzionale incaricato di sollecitare al giudice l'applicazione della legge*, è presente in tutti i regimi democratici, sebbene i suoi compiti siano diversi nei paesi di *common law* rispetto a quelli di *civil law*.

– *Nei paesi anglosassoni, il pubblico ministero è considerato come il rappresentante della parte più debole (della vittima).*

– *Nel continente, il pubblico ministero è definito invece come un soggetto al di sopra delle parti, che rappresenta lo stato imparziale.*

In molti casi, il pubblico ministero esercita un monopolio pubblico sull'esercizio dell'azione penale: egli avvia l'azione penale, decide la prosecuzione di una indagine o chiede l'archiviazione, segue le indagini, rappresenta la pubblica accusa al processo. Il suo potere può essere accentuato dall'appartenenza allo stesso corpo dei giudici, il che tende ad avvantaggiare la parte pubblica rispetto a quella privata. La discrezionalità del suo intervento viene ammessa nei sistemi dove non vige il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, secondo il quale il magistrato che entra a conoscenza di un reato deve iniziare l'azione penale.

Grado di controllo dell'esecutivo sul p.m.

Il *grado di controllo dell'esecutivo sul pubblico ministero*, in genere maggiore rispetto a quello esercitato sui giudici, varia comunque sul continente europeo. Se in Francia il pubblico ministero è tradizionalmente alle dipendenze del governo, ma appartiene alla magistratura così come i giudici, in Germania esso è alla dipendenza dei governi (statali o federali), ma non appartiene organizzativamente al corpo dei giudici, essendo nominato dall'esecutivo e dal legislativo. In Italia, l'indipendenza dei pubblici ministeri dal governo è amplissima, appartenendo la magistratura inquirente ad un corpo organizzativo unico con la magistratura giudicante. L'art. 112 della Costituzione, che afferma il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, toglie formalmente potere discrezionale al pubblico ministero. L'impossibilità ampiamente riconosciuta di perseguire con eguale fermezza tutti i reati lascia comunque, nei fatti, al pubblico ministero la possibilità di decidere dove concentrare la sua azione. È stato scritto che «oggi, l'esecutivo non ha alcuno strumento istituzionale per orientare l'esercizio dell'azione penale» [Guarnieri e Pederzoli 1997, 92]. Al contempo, la grande autonomia delle diverse procure nello scegliere dove concentrare la propria attenzione porta a consistenti diseguaglianze nella trattazione degli stessi reati nelle varie regioni del paese.

1.4. Le concezioni del processo

Le diverse accezioni del ruolo del pubblico ministero si riflettono su un quarto punto: **concezione del processo**: **avversariale** nei sistemi anglosassoni, **inquisitorio** in quelli continentali (cfr. fig. 16.1).

La formula avversariale

• La **formula avversariale** concepisce il processo come un conflitto tra due parti in causa (definendo infatti tradizionalmente i procedimenti avviati per impulso di parte). Questo modello processuale ha «la forma di una contesa o una disputa: si configura come una lotta tra due avversari di fronte ad un arbitro relativamente passivo, il cui principale dovere consiste nel raggiungere un verdetto» [Damaska 1986, 30-31]. Esso attribuisce forti poteri (istruzione della causa, raccolta delle prove, audizione dei testimoni, ecc.) agli avvocati delle due parti, che infatti procedono all'esame, diretto ed incrociato, dei testimoni.

Il sistema inquisitorio

• Invece un **sistema inquisitorio** – che si riferisce tradizionalmente ai procedimenti avviati in assenza di un'azione di una parte specifica – assegna al giudice la difesa di un bene superiore rispetto a quello rappresentato dalle parti in causa. Il magistrato ha di conseguenza notevoli poteri sia nelle indagini preliminari che nel dibattimento. In un modello di processo come indagine ufficiale, all'organo pubblico spetta infatti un ruolo di impulso dell'attività processuale [*ibidem*].

– Va detto comunque che le differenze fra i due modelli tendono a sfumare nelle esperienze concrete, moltiplicandosi i *sistemi misti*. Ad esempio, in Italia, il nuovo codice di procedura penale, varato nel 1989, ha orientato il processo verso un rito avversariale, aumentando il controllo della polizia da parte del pubblico ministero e abolendo la figura del giudice istruttore.

Si deve osservare comunque che, se l'assetto normativo certamente influenza l'atteggiamento dei giudici rispetto al potere politico, a determinarne l'effettiva autonomia intervengono anche caratteristiche sociali e generazionali, sistemi di valori individuali, cultura professionale, gruppi di riferimento [Russell 2001; Baum 2006; Guarnieri 2008].

2. La crescita del potere della magistratura

Una tendenza generalizzata, a prescindere dal modello di *common law* o *civil law*, è una **crescita del potere dei giudici** – ai quali non si attaglia

certamente più, se mai lo ha fatto, la definizione di mera «bocca della legge». Sempre più, infatti, la magistratura deve non solo applicare la legge, ma anche interpretarla e, in parte, «farla».

Già all'inizio del XX secolo, la dottrina del *dogmatismo giuridico*, che assegnava al giudice un ruolo di mero applicatore della legge, era stata criticata in nome di un *realismo giuridico* che riconosceva gli ineliminabili margini di scelta attribuiti ai giudici, sottolineando anche che il diritto è parte integrante di un ordine sociale complesso [Cappelletti 1994, cap. 4]. Molti studi sulla magistratura hanno più di recente individuato una crescita del potere discrezionale della magistratura, facendo parlare di *politicizzazione della giustizia*, o anche di *giudizializzazione della politica*. Con queste espressioni ci si riferisce sia all'espansione del potere giudiziario in campi un tempo non soggetti ad esso, sia all'estensione delle procedure tipiche del processo in molte arene decisionali pubbliche [Tate e Vallinder 1995].

Giudizializzazione della politica

Sebbene questi termini siano entrati nel linguaggio – scientifico, ma non solo – di tutte le democrazie occidentali, essi tendono ad indicare fenomeni diversi in diverse realtà. Una ricerca comparata sulla magistratura in Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti, Spagna e Portogallo ha concluso che sebbene la crescita dell'incidenza politica della giustizia sia una tendenza comune alle democrazie contemporanee, vi sono tuttavia differenze rilevanti in relazione sia all'entità del fenomeno che alle sue forme specifiche [Guarnieri e Pederzoli 1997, 25].

• Della crescita dell'attivismo giudiziario si possono infatti individuare almeno quattro forme:

Forme dell'attivismo giudiziario

a) la maggiore partecipazione dei giudici all'elaborazione delle leggi;
b) l'estensione del raggio di comportamenti soggetti a decisione giudiziaria;
c) la crescente «domanda di giustizia»;
d) l'intervento di controllo giudiziario sui comportamenti degli amministratori pubblici.

2.1. La partecipazione dei giudici alla elaborazione della legge

Il dibattito sulla «giudizializzazione della politica» è emerso negli Stati Uniti a proposito della crescente rilevanza politica delle decisioni della Corte costituzionale.

Usa: Corte cost. come organo di controllo sulla legge

La **Corte costituzionale**, come organo di controllo della conformità della legge al dettato costituzionale, si afferma inizialmente solo negli Stati Uniti, dove viene sottolineata la necessità di un potere capace di difendere i cittadini dai possibili dispotismi e deviazioni degli organi rappresentativi.

Sul continente europeo, prevale invece un modello di democrazia dove domina il **parlamento**, organo rappresentativo considerato come l'unico legittimato a fare le leggi. Non a caso, le corti costituzionali emergono nella maggior parte dei paesi continentali solo nel secondo dopoguerra (nel 1956 in Italia).

• Se la funzione principale delle corti costituzionali è dovunque il controllo di costituzionalità delle leggi, il modo di assolvere questo compito varia comunque sul continente a seconda che il controllo sia *preventivo* o *successivo* (cioè avvenga prima o dopo l'emanazione della legge), e che vi sia o meno la possibilità di accedere alla corte da parte dei singoli cittadini o degli organismi pubblici elettivi o solo dei giudici [Cheli 1996]. In generale, le corti costituzionali dei paesi continentali hanno un'influenza minore rispetto all'equivalente americano, dato che la possibilità di richiedere l'intervento della Corte costituzionale è spesso limitata ai giudici e alle istituzioni di governo. Vi è inoltre in genere una mutevole influenza dei partiti sulla scelta dei giudici costituzionali. È stata comunque osservata, in relazione al potere sia legislativo sia esecutivo, una «generale tendenza espansiva, che porta spesso le corti a sconfinare in un terreno che parrebbe da ritenersi estraneo alla loro sfera di competenza» [*ibidem*, 100]. In particolare nel caso italiano è stata individuata una tendenza della Corte costituzionale ad accentuare il suo ruolo di *mediazione dei conflitti sociali*, prima ancora che di *difesa di valori costituzionali* [*ibidem*, 49]. La moltiplicazione dei livelli territoriali di produzione di norme (sia a livello decentrato che a livello internazionale) accresce il ruolo delle corti costituzionali che sono chiamate a dirimere conflitti di competenza.

Modalità di controllo di costituzionalità

2.2. L'estensione del raggio di intervento dei giudici

Al di là del ruolo della Corte costituzionale, un maggiore ruolo della magistratura è stato anche collegato all'ampliamento dell'arco dei comportamenti soggetti a vincoli di legge.

Una trasformazione nella concezione della legge

Il crescente attivismo giudiziario è legato, in questo senso, ad una trasformazione nella concezione della legge.

Inizialmente, il potere giudiziario doveva difendere alcuni *diritti inviolabili degli individui rispetto allo stato*: le costituzioni avevano questo compito – e i giudici ne erano i guardiani. L'espandersi dei poteri dello stato ha però trasformato radicalmente le funzioni delle leggi: «Nello stato parlamentare classico la legislazione si limitava a formulare norme che si assumeva derivassero da quelle che già regolavano i rapporti, appunto, "normali" tra i membri della società» [Pizzorno 1998, 33].

Con il formarsi dei partiti, portatori di programmi di trasformazione sociale, *le leggi sono divenute non più strumenti amministrativi, ma «istruzioni» per l'organizzazione della società*, mirando a «fissare condizioni e rapporti riguardanti specifiche categorie di cittadini, specifiche aree e condizioni di attività (la concorrenza, le relazioni industriali, la sicurezza sociale e altri)» [*ibidem*, 34].

• Si è avuta così *una crescita sia della quantità delle leggi prodotte, sia del numero degli organi capaci di legiferare e dei campi di intervento della legge*. Ciò mette ovviamente in crisi la concezione del giudice come semplice applicatore delle norme emanate dal legislativo – come «bocca della

legge». Se nell'interpretare la legge il giudice concorre sempre in qualche misura a creare diritto, *l'espansione dei compiti dello stato ha ampliato* **il raggio di intervento** *dei giudici*.

Competenze giurisdizionali

• Il grado di partecipazione del giudice alla creazione della legge dipende comunque dalle **competenze giurisdizionali** riconosciute ai giudici nei diversi sistemi – cioè i comportamenti rispetto ai quali il giudice può essere chiamato ad esprimersi [Guarnieri e Pederzoli 1997, 68]. In particolare, varia la capacità della magistratura di decidere sulle controversie che vedono in causa uno o più soggetti pubblici, e che sono spesso sottratte alla magistratura ordinaria e assegnate invece a corti *ad hoc*.

Tendenzialmente, i paesi anglosassoni *attribuiscono anche competenze amministrative alla magistratura ordinaria*, mentre sul continente europeo prevale la presenza di tribunali amministrativi, cui vengono delegate le decisioni relative a controversie che coinvolgono la pubblica amministrazione, riservando *ai giudici ordinari le decisioni relative al codice civile e a quello penale*. Nei paesi anglosassoni, l'intervento del giudice ordinario può estendersi quindi su un campo di decisioni più vasto di quello coperto sul continente – con una maggiore incidenza, in particolare, sulle interazioni tra stato e cittadini.

2.3. La domanda di giustizia

Mentre aumenta il raggio di tematiche coperte dalla legge, si indeboliscono parallelamente le istituzioni tradizionalmente capaci di esercitare una funzione di mediazione sociale, attraverso una soluzione informale dei conflitti, accrescendo la quantità di **«domanda di giustizia»** che si rivolge alla magistratura. Sempre più, «chiediamo alle corti di difendere le nostre libertà, di allentare le tensioni razziali, di condannare la guerra e l'inquinamento, di proteggerci dagli abusi dei poteri pubblici e dalle nostre tentazioni private, d'infliggere pene [...], di compensare le differenze fra gli individui, di resuscitare l'economia, di tutelarci prima di nascere, di sposarci, di accordarci il divorzio e, se non proprio di seppellirci, quanto meno di assicurare che le spese del nostro funerale vengano pagate» [Hufstedler 1971, 901]. Si è parlato infatti di una diffusa «cultura dei diritti», tra l'altro di diritti umani fondamentali, che spinge individui così come attori collettivi ad una crescente utilizzazione delle corti come canali per una loro effettiva implementazione [Friedman 2002; Stone Sweet 2000].

Le corti come mediatori sociali

• *L'aumento delle richieste di intervento ai giudici è in buona parte legato al declino di altre istituzioni un tempo capaci di fare rispettare le norme sociali*.

Sembra infatti diminuire il numero di dispute risolte dall'intervento autorevole di capifamiglia, insegnanti, imprenditori, medici, dirigenti di partito, preti. Sempre meno la società può essere descritta come «formata da innumerevoli ordinamenti giuridici minimi, regolati da norme proprie e retti da autorità capaci di sanzionare le inosservanze e le trasgressioni; e quindi, almeno parzialmente, chiusi nei confronti dell'ordinamento giuridico dello stato». Sempre più, invece, «coloro che usavano essere soggetti alle varie autorità sociali e osservarne le norme e accettare, o negoziare, senza ricorrere al giudice, le sanzioni che l'una o l'altra di quelle autorità imponevano, sono in grado di citare in giudizio quella particolare autorità sociale, o decisione di essa, che lede i loro interessi, e lo fanno di più in più frequentemente» [Pizzorno 1998, 41].

La riduzione della capacità di intervento di altri organi di regolazione sociale aumenta quindi la domanda di intervento rivolta ai giudici. Soprattutto, la *crisi di fiducia nei partiti e nelle istituzioni rappresentative* ha spinto cittadini e gruppi di pressione a ricorrere sempre più frequentemente al sistema della giustizia. In molti casi, i tribunali sono diventati il teatro ultimo dello scontro politico, nel senso che le dispute politiche vengono portate nelle aule dei tribunali, appellandosi i contendenti al parere del giudice [Garapon 1997, 80].

Anche in relazione a questo fenomeno, è probabile che le caratteristiche del sistema giudiziario influenzino la sua capacità di «sostituire» altre istituzioni di regolazione sociale.

L'accesso dei cittadini alla magistratura

• Rilevante appare qui soprattutto la **capacità di accesso** dei cittadini alla magistratura. Non a caso, l'accesso alla giustizia è stato al centro di un movimento riformatore che mira a ridurre gli ostacoli economici, organizzativi e processuali ad un ricorso dei cittadini al giudice [Cappelletti 1994]. La domanda di intervento della magistratura crescerà, a parità di condizioni, quanto più facile sarà il ricorso ad essa, sia in termini di costi, sia in termini di possibilità, per soggetti privati individuali o anche per associazioni, di chiedere una revisione delle decisioni della pubblica amministrazione o di soggetti privati. Ad esempio, negli Stati Uniti diverse «facilitazioni all'accesso» hanno accentuato la tendenza a rivolgersi alla magistratura per risolvere controversie sia tra privati sia tra cittadini e governanti. Viceversa, in Italia l'esistenza di una serie di **«barriere all'accesso»** – dai costi della giustizia alla lentezza del processo giudiziario, dalla definizione ristretta di chi ha (come parte in causa) diritto a sporgere denuncia all'azione di filtro esercitata dal procuratore della repubblica – sembra avere frenato l'aumento nella domanda di giustizia. Particolare rilievo assume oggi la cosiddetta *class action*, cioè la possibilità da parte di soggetti collettivi (associazioni, ecc.) di ricorrere in giudizio.

2.4. Il «controllo di virtù»

Una certa legittimazione popolare è infine venuta ai giudici, almeno in alcuni paesi, dal loro atteggiarsi a *custodi delle «pubbliche virtù»*, in particolare delle virtù del ceto politico, mostrando spesso quelle che sono state definite «tentazioni di giustizia redentrice» [Garapon 1997, 39]. Come illustra in particolare il caso italiano, il **controllo di virtù** si è esercitato soprattutto attraverso le indagini giudiziarie sulla corruzione politica.

I giudici come «custodi delle virtù pubbliche»

Poiché la corruzione rappresenta una violazione della legge penale, la magistratura è l'antagonista naturale dei soggetti coinvolti in uno scambio

corrotto. In una democrazia funzionante, la magistratura dovrebbe quindi essere in grado di frenare la corruzione, alzandone i costi. L'efficacia dell'azione della magistratura può essere comunque limitata da due cause.

Limiti all'azione della magistratura

- In primo luogo, come si è detto, in tutte le democrazie contemporanee si è mantenuto un certo *livello di controllo politico sulla magistratura*. Diversi studi hanno infatti attribuito lo scarso dinamismo nelle indagini sulla corruzione politica in molte democrazie proprio ai vincoli che il potere politico pone alla magistratura: dalla capacità dell'esecutivo di bloccare le indagini su alcuni reati in Francia [Ruggiero 1996, 119] alla «politicizzazione partitica» dei giudici in Belgio, dove le nomine di magistrati sono state a lungo decise dai partiti, dopo lunghi negoziati politici [van Outrive 1996, 376]. In molti casi, perciò, i giudici possono non avere strumenti sufficienti ad indagare sulla classe politica.
- Vi sono inoltre sempre rischi di *collusione tra controllori e controllati*, e dunque tra giudici e pubblici amministratori corrotti.

► I comportamenti dei giudici rispetto ai politici sono stati, infatti, i più vari. A proposito del caso italiano, Alessandro Pizzorno [1992, 62-63] ha distinto cinque diverse posizioni della magistratura rispetto al potere politico e alla corruzione:

Giudici e corruzione politica

1) **collusione di ceto**, «propria dei magistrati tradizionali, portati ad assumere certe posizioni ideologiche, ad adottare certe interpretazioni della fattispecie da giudicare, semplicemente perché la loro appartenenza di ceto non permette di considerare, o, più esattamente di vedere, alternative»;
2) **collusione d'affari**, dove «la condotta dei giudici – appartenenti in genere agli alti gradi della magistratura – è influenzata soprattutto dalla loro appartenenza all'ambiente sociale, o a volte addirittura a veri e propri circoli e associazioni, cui appartengono anche uomini d'affari, politici e no»;
3) **vicinanza ideologica**, dato che «pur non potendo partecipare apertamente all'attività politica, molti giudici sono ovviamente su posizioni ideologiche più o meno precise»;
4) **funzione di supplenza**, che si ha quando, di fronte alle collusioni evidenti all'interno del sistema politico, i giudici ritengono necessario che «un'altra istituzione supplisca a tale carenza, elevando il rischio di essere punito per chi sia disposto ad intraprendere pratiche corrotte»;
5) **imparzialità istituzionale**, prevista dalla legge.

Il caso italiano

Queste posizioni sono state presenti in misura diversa in diversi periodi della storia della repubblica italiana [Cazzola e Morisi 1995; Della Porta 2001; Ferrajoli 1994; Freddi 1978]. Se negli anni cinquanta e sessanta prevalse una *collusione di ceto* che scoraggiò i giudici dall'indagare sui reati da parte di amministratori pubblici, negli anni settanta la *polarizzazione ideologica* presente nella società si riflesse nella magistratura. Nella seconda metà degli anni settanta e degli anni ottanta, specialmente nella lotta contro il terrorismo e la mafia, la magistratura iniziò comunque ad

esercitare una *funzione «proattiva» di supplenza*, surrogando un debole potere politico. L'abnegazione di molti giudici è stata contrapposta, nell'immaginario collettivo, all'inerzia di una classe politica debole e divisa, e la magistratura ha ottenuto una sorta di legittimazione diretta nell'opinione pubblica. A partire in particolare dalla fine degli anni ottanta si sono moltiplicate le indagini sugli illeciti amministrativi e i collegamenti tra mafia e politica che hanno, talvolta, svelato anche *collusioni d'affari* tra giudici, politici e imprenditori. Negli anni novanta, le statistiche giudiziarie rivelano una crescita esponenziale delle indagini sui reati contro la pubblica amministrazione [Della Porta e Vannucci 1999b].

Indipendenza della magistratura giudicante e inquirente

- Proprio in relazione al caso italiano si è osservato che il particolare attivismo della magistratura nel «controllo di virtù» è stato permesso dal grado particolarmente alto di **indipendenza** non solo della **magistratura giudicante**, ma anche di quella **inquirente**. Come si è già in parte osservato nel paragrafo precedente, alcune caratteristiche istituzionali garantiscono alla magistratura italiana un *livello di autonomia* (almeno formale) dal potere politico sconosciuta nelle altre democrazie occidentali. A partire dal secondo dopoguerra, si è infatti affermata una progressiva autonomia del giudice sia dalle gerarchie interne sia dai controlli esterni. La costituzione stessa riflette la volontà di impedire che la magistratura potesse nuovamente diventare, come durante il fascismo, *longa manus* del governo. In particolare, dal 1959 il Consiglio superiore della magistratura si è assunto le decisioni in campo disciplinare e di carriera un tempo assegnate alla élite burocratica. Inoltre, poiché sia *giudici* che *procuratori* (*magistratura giudicante* e *magistratura inquirente*) sono parte della stessa professione, e possono quindi passare da un ruolo all'altro nel corso della loro carriera, i secondi godono dello stesso livello di autonomia dei primi. Diversamente che negli altri paesi di *civil law*, le procure operano in maniera autonoma l'una dall'altra e senza rapporti di dipendenza dal ministero della Giustizia, che mantiene solo alcuni poteri di ispezione.

Al contempo, la propensione dei giudici italiani ad una particolare attenzione alla repressione dei reati commessi contro la pubblica amministrazione – in primo luogo corruzione e concussione – è stata legata ad alcune *caratteristiche della cultura professionale dei giudici*. In generale, è stato osservato che gli automatismi di carriera e il ruolo del Consiglio superiore della magistratura hanno ridotto il peso dei gruppi di riferimento interni alla professione, con una ricerca di collegamenti esterni, spesso anche di tipo politico. L'indebolimento della struttura dei valori interni alla professione ha parallelamente rafforzato l'importanza, per la socializzazione del giudice, delle associazioni di magistrati, portatrici di valori eterogenei. Inoltre, sembra aumentato il ruolo di gruppi di riferimento (dai gruppi politici ai mezzi di comunicazione) esterni alla stessa magistratura che infatti si mostra particolarmente propensa a cercare legittimazione nella società [Morisi 1999].

Il ruolo della cultura professionale

- *Il riferimento all'opinione pubblica sembra essere particolarmente rilevante per i giudici italiani che percepiscono la loro azione come un surrogato al mancato intervento di una classe politica corrotta* [Righettini 1995].

In una forma o nell'altra, è certo che la crescita del potere dei giudici impone un ripensamento sull'organizzazione e la legittimazione delle diverse istituzioni democratiche.

2.5. Globalizzazione giudiziaria e norme internazionali

La funzione della magistratura è influenzata anche, in modo ambiguo, dalla crescente presenza di norme internazionali. Innanzi tutto, le organizzazioni internazionali hanno contribuito alla diffusione di norme internazionali che in molti casi prevalgono sulle leggi nazionali – tra di esse si possono ricordare quelle a difesa dei diritti umani, ma anche la crescente legislazione europea (cfr. cap. 18). A proposito dell'espansione delle corti internazionali si è parlato di **«globalizzazione giudiziaria»** [Zolo 2004, 96]. L'ordine giuridico internazionale, in costante espansione, ha comunque caratteristiche particolari, che lo allontanano dalla tradizione europea della legge come espressione del monopolio del comando da parte delle istituzioni dello stato. Se un sistema di governo multilivello comporta lo sviluppo di norme globali, l'area coperta dal diritto pubblico internazionale è ancora limitata. La globalizzazione economica ha stimolato invece lo sviluppo di un diritto privato basato sulla logica privatistica del contratto [Ferrarese 2000; Allegretti 2002]. Una nuova *lex mercatoria* emerge con una sempre maggiore rilevanza degli studi internazionali di avvocati, specializzati nel diritto delle multinazionali, ma anche delle società di rating e arbitrato che, risolvendo dispute specifiche fra soggetti economici, producono norme [Sassen 2001]. Il numero crescente di soggetti abilitati a produrre norme ha fatto parlare di una legge *à la carte* disegnata sulla base delle necessità delle imprese sul mercato globale. In questo regime di diritto privato transnazionale, le norme sono reattive, *ad hoc*, spesso non scritte e sempre negoziate [Ferrarese 2000, 138]. La globalizzazione porterebbe, quindi, ad una crescita di frammentazione e opacità della sovranità, con uno *shopping* tra sistemi legali alternativi, complementari o antagonistici [Beck 1999].

Leggi *à la carte*?

Per approfondire

Cazzola, F. e M. Morisi, *La mutua diffidenza. Il reciproco controllo tra magistrati e politici nella prima Repubblica*, Milano, Feltrinelli, 1995.

Della Porta, D. e A. Vannucci, *Un paese anormale*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

Ferrarese, M.R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Freddi, G., *Tensioni e conflitto nella magistratura. Un'analisi istituzionale dal dopoguerra al 1968*, Roma-Bari, Laterza, 1978.

Garapon, A., *I custodi dei diritti*, Milano, Feltrinelli, 1997.

Guarnieri, C., *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrappesi*, Bologna, Il Mulino, 1992.

Guarnieri, C. e P. Pederzoli, *La democrazia giudiziaria*, Bologna, Il Mulino, 1997.

Morisi, M., *Anatomia della magistratura italiana*, Bologna, Il Mulino, 1999.

Pizzorno, A., *Il potere dei giudici*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

Romanelli, R. (a cura di), *Magistrati e potere nella storia europea*, Bologna, Il Mulino, 1997.

Stone Sweet, A., *Governing with Judges*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Tate, C.N. e T. Vallinder (a cura di), *The Global Expansion of Judicial Power*, London, New York University Press, 1995.

Domande

- Che cosa si intende con «primato della legge»?
- Perché l'autonomia del giudice dal potere politico è stata vista come condizione necessaria alla democrazia?
- Che cosa si intende con *common law* e con *civil law*?
- Come vengono reclutati i giudici nelle democrazie?
- Quali modelli di carriera nella magistratura sono stati distinti?
- Come si distinguono i paesi di *common law* rispetto a quelli di *civil law* in relazione al ruolo assegnato al pubblico ministero?
- Che cosa distingue una concezione avversariale del processo da una concezione inquisitoria?
- Che cosa si intende con «politicizzazione della giustizia»?
- In che senso è cresciuta la partecipazione dei giudici alla elaborazione della legge?
- Quali sono i diversi modelli di intervento delle corti costituzionali?
- In che senso si è esteso il raggio di intervento dei giudici?
- Perché è cresciuta la domanda di giustizia?
- Che cosa influenza la capacità di accesso dei cittadini al sistema giudiziario?
- Che cosa si intende con «controllo di virtù»? Illustrare a partire dal caso italiano.
- Quali sono state, secondo Pizzorno, le principali posizioni della magistratura rispetto al potere politico in Italia?
- Che cosa facilita il «controllo di virtù»?
- Che cosa si intende con «globalizzazione giudiziaria» e a quali tendenze del diritto internazionale essa è collegata?

Nell'osservazione della realtà politica l'attenzione si concentra per lo più sui processi che, in senso lato, possiamo chiamare di *acquisizione e gestione del potere*. Non c'è da stupirsene: nelle grandi comunità politiche dell'età contemporanea il potere politico è una realtà senza dubbio di grande peso; inoltre questo potere è fortemente strutturato attraverso una complessa e articolata rete di istituzioni (cfr. capp. 4, 11, 12 e 13) e dunque impegnativi e laboriosi sono anche tutti i processi che lo riguardano. In particolare, nella democrazia, il carattere competitivo e pubblico dei processi politici li trasforma in una specie di grande spettacolo che va in scena tutti i giorni sulle prime pagine dei giornali e nel telegiornale dell'ora di cena. Tuttavia, come si è già anticipato (cap. 1), questo aspetto, pur nella sua importanza, non esaurisce affatto la realtà politica. È abbastanza facile osservare che c'è *un'altra faccia della politica* che tocca più direttamente la maggior parte degli individui, i quali invece partecipano solo saltuariamente e con poca intensità alla prima (essenzialmente quando vanno a votare) (cfr. cap. 11). *Si tratta dell'enorme flusso di decisioni, scelte, provvedimenti che vengono prodotti continuamente dalle istituzioni politiche e che direttamente o indirettamente si ripercuotono sulla vita quotidiana degli individui, delle famiglie, dei gruppi, delle aziende, nonché degli altri stati.*

Il potere...

... e l'altra faccia della politica

Facciamo qualche esempio: un nuovo codice della strada; la riforma del modo di selezione dei professori universitari; l'invio di un corpo di spedizione militare in un paese straniero; la scelta di aderire alla moneta unica europea; un programma di aiuti alle imprese che investono nelle regioni meno sviluppate di un paese; un contributo al comune X o Y per celebrare degnamente il centenario della nascita dell'illustre poeta, scultore, musicista; la nomina del nuovo capo di stato maggiore dell'esercito; l'istituzione o l'abolizione di una festa nazionale; il cambiamento dei colori della bandiera nazionale. L'esemplificazione potrebbe continuare pressoché all'infinito.

1. Un'altra faccia della realtà politica

Anche limitandoci a considerare la scena politica contemporanea, ci troviamo di fronte ad una realtà estremamente vasta e variegata [Capano e Giuliani 1996; Ham e Hill 1984; Mény e Thoenig 1989].

Materia...

• Innanzi tutto quanto alla **materia** a cui si riferiscono questi provvedimenti: troviamo infatti decisioni che vanno dalla gestione dell'ordine pubblico alla promozione delle attività economiche, dall'istruzione ai servizi sociali, alle relazioni internazionali.

... portata...

• Poi quanto alla loro **portata** e **importanza**: si va da decisioni che riguardano macro-settori della vita associata e interessano gruppi molto cospicui della popolazione, come quando viene ridisegnato il sistema sanitario pubblico o il sistema pensionistico, a decisioni che toccano ambiti molto particolari e categorie molto più ristrette, come quando viene regolamentato uno specifico aspetto della carriera di qualche gruppo di dipendenti pubblici o viene assegnata una sovvenzione a qualche specifica azienda, o comune.

... e natura delle politiche pubbliche

• Si può anche rilevare che la **natura** di questi interventi può essere molto diversa: in alcuni casi sarà in gioco l'assegnazione di beni materiali (*in primis* denaro), in altri si avrà una distribuzione di ricompense simboliche, in altri ancora si tratterà invece di introdurre regolamentazioni, modificare assetti organizzativi o di applicare misure di coercizione. Ancora, alcuni provvedimenti avranno carattere puntuale ed esauriranno i loro effetti in un episodio delimitato nel tempo, altri invece produrranno i loro effetti tutte le volte che si ripeteranno le fattispecie previste. Alcune di queste decisioni poi saranno relativamente autonome e indipendenti, altre invece saranno legate a precedenti decisioni in una stretta concatenazione di influenze.

Output del sistema politico

▶ Questi fenomeni, che il linguaggio sistemico ha chiamato **emissioni (output) del sistema politico** [Easton 1953; Almond e Powell 1978], costituiscono un aspetto della realtà politica che non può certo essere trascurato. È in larga parte da questi che dipenderà il carattere positivo o negativo, benefico o invece opprimente della politica per coloro che fanno parte di una comunità politica e spesso anche per molti che ne stanno fuori ma non possono sottrarsi alle sue influenze.

Il primo aspetto della politica che abbiamo considerato – *la competizione e l'esercizio del potere* – trova la sua giustificazione in buona misura in questi **output**. Non a caso, quando il cittadino comune o l'esperto valutano coloro che detengono il potere o i meccanismi del potere, finiscono prima o poi per interrogarsi sulla qualità degli output prodotti e sul rapporto che c'è tra questi e quelli. E i politici che hanno ben presente questo fatto dedicano non piccoli sforzi a rendere il proprio «record» in questo campo attraente sia *retrospettivamente* (illustrando spesso selettivamente le proprie realizzazioni) che *prospettivamente* (magnificando le proprie capacità di risolvere in futuro i problemi). Se poi questo aspetto interessi genuinamente i politici è un'altra questione. Accanto a politici sinceramente interessati ai contenuti programmatici e che quindi a questi subordinano rigorosamente la competizione per il potere (li potremmo definire

politici policy-seeking) ci sono all'opposto politici per i quali le politiche presentano un interesse solo strumentale e il fine nettamente prevalente è quello di raggiungere le posizioni dominanti (**politici office-seeking**); ma in mezzo esiste una larga fascia per la quale i due aspetti si intrecciano in maniera non facilmente districabile [Budge e Keman 1990].

Dobbiamo quindi leggere la politica come usando due lenti, ciascuna delle quali ce ne rivela una faccia che, volta a volta, si sovrappone e si sdoppia rispetto all'altra.

2. Che cosa sono le politiche?

Sin qui per semplicità abbiamo parlato di *decisioni e provvedimenti* (e ci riferiamo non solo a decisioni dei governi, dei parlamenti, delle autorità locali, ma anche di tanti altri soggetti come le corti costituzionali, le *authorities*, ecc.), perché è abbastanza evidente quale importanza e visibilità abbia questo prodotto nella vita politica. Ma qualche ulteriore precisazione è necessaria. La tradizione dei **policy studies**, cioè degli studi sulle politiche pubbliche, suggerisce che concentrare l'attenzione essenzialmente sulle decisioni – il che in concreto vuol dire porre l'attenzione sui contenuti delle stesse e sulle modalità con le quali sono state raggiunte – può essere riduttivo. *È necessaria invece una visione più ampia.*

L'implementazione

• Innanzi tutto, mentre l'osservatore superficiale vede la decisione come la conclusione dell'azione politica in un determinato settore, uno sguardo più attento rivela che la realtà funziona in maniera diversa. La **fase dell'attuazione (implementation)**, che in teoria dovrebbe seguire automaticamente alla decisione ed avere natura essenzialmente burocratico-amministrativa, si rivela invece assai più aperta e ricca di valenze politiche di quanto non prevedano gli schemi formali. In questa fase le decisioni già prese possono essere, a seconda dei casi, rese inefficaci, ritardate, trasformate, re-interpretate, potenziate (sino al punto di assumere il carattere di nuove decisioni). Inoltre tutto ciò avviene in questa fase secondo uno stile spesso abbastanza diverso da quello della fase deliberativa vera e propria. Nuovi *attori* (in particolare le burocrazie e i giudici) (cfr. capp. 15 e 16) e nuovi *interessi* e *considerazioni* entrano in gioco. Anche le *risorse* da far valere possono essere diverse.

Le decisioni: una storia lunga e complessa

• In secondo luogo, mentre la prospettiva centrata sulle decisioni porta a focalizzarsi sul *singolo atto*, occorre prendere in considerazione il fatto che, per lo più, **le singole decisioni si inseriscono in un contesto caratterizzato da una «storia» a volte molto lunga e complessa**. Le nuove scelte in un dato settore sono state in genere precedute da altre scelte (con le loro specifiche vicende attuative) che hanno in misura maggiore o minore predeterminato il terreno sul quale le prime si inseriranno (*policy legacy*). In particolare ciò varrà per il *sistema degli interessi* con il quale la nuova decisione dovrà fare i conti. Inoltre, una decisione è spesso parte di una serie di altre decisioni che si muovono in parallelo. Il significato e l'impatto di una specifica decisione si possono allora valutare in maniera soddisfacente solo all'interno di una *lettura complessiva* di questa storia.

Tenendo presenti queste indicazioni la prospettiva dei *policy studies* suggerisce in primo luogo di passare dalla decisione in sé e per sé all'esame di un iter più complesso di **policy making** che va dall'ideazione di una politica sino alla sua implementazione, e in secondo luogo di estendere lo sguardo ad una serie più estesa di decisioni connesse che configurano un settore relativamente coerente.

Dal concetto di decisione si passa dunque a quello di *policy* o, per usare la traduzione italiana, di politica pubblica.

Definizione di politica pubblica

▶ Che cosa è allora una *policy*? Lasswell, uno dei pionieri di questo indirizzo di studio, la definiva **«a projected program of goal values and practices»** [Lasswell e Kaplan 1950], che potremmo tradurre un po' liberamente con **«un programma di azione proiettato verso il futuro che si basa sull'individuazione di obiettivi di valore e prevede procedure e atti finalizzati al raggiungimento di questi»**. Questo autore sottolineava dunque l'*intenzionalità* e il *carattere programmatico* delle politiche, che nascono dalla volontà delle autorità di intervenire nella realtà sociale, economica e culturale orientandola in una certa direzione. L'elemento dell'intenzionalità non esclude naturalmente, come poi ha messo in luce un ampio filone di studi, la possibilità di *conseguenze impreviste* e che una politica, sotto la pressione di una serie di altri attori che possono influire sul suo corso, si allontani dalle intenzioni di coloro che l'avevano lanciata. Un altro autore, che ha dato un contributo importante a questo settore di studi, richiama l'attenzione sul *carattere normativo* delle politiche pubbliche e sul ruolo (almeno potenziale) che vi ha la *coercizione*: **«una politica pubblica è una norma formulata da una qualche autorità governativa che esprime un'intenzione di influenzare il comportamento dei cittadini, individualmente o collettivamente, attraverso l'uso di sanzioni positive o negative»** [Lowi 1999, 230].

▶ Quando parliamo di politica pubblica, dunque, ci riferiamo a un **programma di azione pubblica** che:

Elementi del programma di azione pubblica

1) generalmente si compone di una pluralità di provvedimenti (anche se in qualche caso un singolo atto di grande importanza può costituire da solo una politica); 2) promana da autorità pubbliche, dunque dotate di una peculiare legittimità alla quale si associa il controllo diretto o indiretto di risorse coercitive; 3) ha valore normativo; 4) si riferisce ad un determinato ambito di problemi sociali; 5) e di esso fanno parte integrante sia i processi a monte della decisione che quelli a valle di attuazione.

L'aggregazione di una serie di provvedimenti specifici in un contenitore complessivo che chiamiamo *policy* nasce in parte dalla realtà stessa della vita politica: sono gli attori politici a collegare una pluralità di atti in un unico disegno intenzionale. Ma lo studioso, per cogliere collegamenti che sfuggono alla percezione dei politici stessi, può decidere di adottare una diversa e generalmente più ampia aggregazione, meglio confacente ad un orizzonte temporale non condizionato dai ritmi brevi della vita politica.

Quanto lunga sarà diacronicamente la catena di decisioni e quanto ampio il fascio di scelte da prendere in considerazione dipenderà essenzialmente dalle prospettive di studio. Concretamente, in questo campo possiamo trovare studi, come alcuni sulle politiche del welfare [Flora e Heidenheimer 1981; Ferrera 1984], che hanno adottato una prospettiva di lungo periodo, se non addirittura secolare, e particolarmente ampia in termini della gamma di provvedimenti complessivamente considerati insieme; altri invece possono avere un ambito più ristretto in termini temporali e di contenuto come potrebbe essere uno studio sulla politica di bilancio italiana negli anni ottanta-novanta [Verzichelli 1999] o sulla politica scolastica di uno specifico governo.

Sono abbastanza ovvi vantaggi e limiti delle diverse prospettive. La prospettiva di più lungo e ampio raggio consentirà naturalmente di cogliere meglio concatenazioni e implicazioni complessive dei diversi tasselli di *policy*, altrettanto ovviamente comporterà in genere un minore approfondimento dei dettagli. Un ritaglio più limitato consentirà invece di approfondire meglio tutti i contenuti e le vicende di una *policy*, viceversa indebolirà la possibilità di vederne insieme antecedenti e conseguenze.

3. Scienza politica e studio delle politiche

Le politiche, come è facile comprendere, costituiscono oggetto di studio per molte discipline. Innanzi tutto lo sono per tutti gli specialisti dei campi sostanziali a cui ciascuna di esse si riferisce. Dunque le politiche economiche interesseranno l'economista, le politiche sanitarie lo studioso di medicina e di organizzazione della sanità, le politiche di bilancio gli studiosi di contabilità, le politiche dell'istruzione i docenti e gli specialisti di scienze dell'educazione, ecc. Inoltre, al di là delle discipline specifiche, interesseranno generalmente il giurista nella misura in cui utilizzano strumenti normativi, lo studioso di organizzazione e amministrazione pubblica nella misura in cui si appoggiano su apparati organizzativi esistenti o di nuova creazione, l'economista nella misura in cui si servono di risorse economiche ed interagiscono con processi di mercato.

La scienza politica e le politiche pubbliche

Qual è il posto allora della scienza politica in questo campo? È abbastanza facile constatare come l'interesse degli scienziati politici per questi temi sia cresciuto in maniera notevolissima nel corso degli anni. Prima negli Stati Uniti, a partire dagli anni cinquanta, poi in Europa con un ritardo di circa un ventennio, si è sviluppato all'interno della scienza politica un importante settore di studi che ha al suo centro il **concetto di policy**. Qual è dunque la prospettiva specifica della scienza politica e quali contributi può dare in questo campo? [Cotta 1989].

• Il primo e più ovvio punto di vista è quello che guarda alle **politiche come prodotti (output) e conseguenze (outcome) della politica** [Easton 1965b; Almond e Powell 1978] e ne cerca le determinanti. In questa prospettiva lo scienziato politico sarà colui che, in quanto esperto delle strutture e dei processi di *politics* cioè della sfera del potere, è in grado di spiegare come e perché le politiche vengono prodotte, mentre gli studiosi

Le politiche pubbliche come prodotto della politica

specifici di ciascun settore di *policy* cercheranno piuttosto di stabilire quali contenuti di una politica siano appropriati e auspicabili in termini di razionalità allo scopo. Lo scienziato politico si candida dunque come l'*esperto del policy making*. La comprensione delle istituzioni e dei processi (democratici o meno) di rappresentanza degli interessi e dei meccanismi di decisione è certamente un campo nel quale lo scienziato politico vanta una competenza specifica rilevante. Questa prospettiva può essere sintetizzata nell'espressione – che abbiamo già incontrato – **«politics determines policy»**: *la politica*, cioè le tradizionali strutture di organizzazione del potere che la scienza politica studia da sempre (cfr. cap. 1), è qui la *variabile indipendente* mentre *le politiche* sono la *variabile dipendente*.

• Il discorso però non si esaurisce qui. L'interesse per le *policies* ha aperto nuove frontiere per la scienza politica: in particolare ha portato ad un diverso modo di studiare la politica stessa per quel che riguarda sia il processo sia i soggetti della decisione politica. L'attenzione molto più ravvicinata per i **processi di elaborazione e decisione delle politiche** ha prodotto un importante arricchimento del quadro della politica rispetto a quello offerto dall'analisi tradizionale, centrata sul modello istituzionale di democrazia. Come vedremo meglio più avanti, questo tipo di studi ha consentito di portare alla luce una realtà meno visibile e al tempo stesso più complessa e variegata sia riguardo al *chi fa* che al *come si fanno le politiche*.

Le politiche pubbliche come causa dei cambiamenti politici

• L'apporto forse ancora più significativo degli studi politologici in questo campo sta nel fatto di aver colto quello che potremmo chiamare il **«potenziale politico» delle politiche**. A prima vista può sembrare solo un gioco di parole. In realtà vuol dire che le politiche non sono soltanto il prodotto della politica, ma in se stesse contengono *elementi di politicità* e, sulla base di questi, sono in grado di alterare la realtà politica e dunque di condizionare quei soggetti e quei processi che ne sarebbero la causa. Riproponendo la formula di Lowi si può dire anche che **«policy determines politics»** [1972].

Più in concreto che cosa significa questo? Che i soggetti decidenti non restano indifferenti alla natura e ai contenuti delle politiche, perché certe politiche necessariamente si decidono e si mettono in atto in modo diverso da altre. Per esempio, l'allocazione di un monte di risorse finanziarie non è la stessa cosa che il trasferimento di risorse da un gruppo ad un altro o la regolamentazione normativa di una situazione. Oltre a questo, c'è da osservare che le politiche, una volta messe in atto, possono favorire lo sviluppo e l'affermazione di gruppi portatori di sostegno nei confronti delle stesse oppure titolari di pretese contrarie. Se le politiche generano o comunque attivano politicamente dei *soggetti capaci di diventare attori nei processi politici*, la realtà della politica (*politics*) ne risulterà mutata. Per esempio, una politica di aiuti statali ad un certo tipo di imprese, o il riconoscimento di modalità di carriera particolari ad una categoria di dipendenti pubblici, potranno stimolare il formarsi di gruppi di pressione che poi influiranno sul processo decisionale tutte le volte che questo settore sarà toccato. Gli effetti sugli attori possono andare anche molto oltre, sino a riflettersi in modo più profondo sulla *struttura del sistema*

Effetti delle politiche sugli attori e sui sistemi

politico. Si pensi per esempio a quella che possiamo considerare una «macropolitica», come lo sviluppo del *welfare state* (cioè di una vasta gamma di provvidenze in materia di lavoro, sanità, previdenza, ecc.) nel lungo periodo; è facile capire come, oltre alle conseguenze per il benessere sociale ed economico (nonché psicologico) di milioni di individui, possano essere stati rilevanti i suoi effetti politici su una cospicua parte dell'elettorato, inducendo la moderazione delle classi meno privilegiate e facilitando la loro inclusione nel sistema politico. Il che a sua volta si è tradotto in effetti sull'intero regime democratico e sul suo consolidamento (cfr. cap. 6). Ma potremmo parlare anche degli effetti sugli apparati burocratici dello stato che si sono enormemente estesi e contemporaneamente trasformati (cfr. cap. 15). La valenza altamente politica di una simile politica è dunque difficile da contestare.

4. Tipi di politiche

L'attenzione agli aspetti intrinsecamente politici delle politiche pubbliche ha portato la scienza politica ad interrogarsi più che sui contenuti di esse, che invece interessano le discipline specifiche ad ogni settore di *policy*, sul loro *modus operandi*. Si è potuto così scoprire che le modalità con le quali le politiche agiscono sulla realtà sono piuttosto varie e che questo ha rilievo non solo *a valle*, cioè ai fini delle conseguenze di una politica, ma anche *a monte* per i processi che portano a definirla.

Per illustrare la **varietà delle politiche pubbliche** consideriamo alcuni esempi:

Esempi di politiche pubbliche

– un provvedimento di agevolazioni alle imprese che assegna aiuti pubblici di natura finanziaria a tutte le aziende che presentino determinate caratteristiche;

– una riforma del fisco che aumenta la progressività del prelievo alleggerendo il carico fiscale delle fasce meno abbienti di cittadini e appesantendo quello delle fasce più ricche;

– misure che introducono determinati standard qualitativi ecologici nella produzione di beni alimentari;

– la decisione di creare una agenzia regolativa in un determinato settore (ad esempio una autorità Antitrust).

È abbastanza facile rilevare che queste quattro politiche, al di là del campo diverso al quale si riferiscono, presentano alcune importanti differenze rispetto alla natura del loro operare, all'impatto sui cittadini, agli strumenti che utilizzano per raggiungere i loro obiettivi.

La tipologia di Lowi

▶ Esaminando politiche di questo genere Lowi ha proposto una *tipologia a quattro voci* che distingue tra **politiche distributive**, **redistributive**, **regolative** e **costituenti** [1964; 1972].

• Le **politiche distributive**, delle quali può essere un buon esempio la prima tra quelle citate, sono politiche caratterizzate dalla distribuzione di benefici su basi individuali e particolaristiche. Esse danno qualcosa a tutti i destinatari e non comportano un confronto ravvicinato tra coloro che vengono favoriti e coloro che vengono danneggiati; questi ultimi non

sono neppure bene identificabili (in genere si tratterà infatti della massa indifferenziata dei contribuenti che con le tasse forniscono le risorse per queste politiche).

• Al polo opposto stanno le **politiche redistributive**, come la riforma fiscale più sopra menzionata; esse tipicamente tolgono a qualche gruppo per dare ad altri, sono dunque politiche che comportano un confronto diretto tra categorie collettive, classi sociali, gruppi beneficiati e danneggiati.

• Le **politiche regolative** (vale qui l'esempio citato degli standard ecologici, ma potrebbero essere le regole del traffico o sui rapporti di lavoro e tante altre) sono politiche che comportano una limitazione dei comportamenti ammissibili in un determinato ambito o prescrivono degli adempimenti specifici. Queste politiche si caratterizzano per il fatto di individuare immediatamente e con precisione una categoria di soggetti (imprese, guidatori, ecc.) che vengono limitati individualmente nella loro libertà di azione. Queste limitazioni sono legittimate in nome di un interesse pubblico e generalmente della tutela di altre categorie (i consumatori, coloro che circolano sulle strade, i lavoratori).

• Infine, ci sono le **politiche costituenti** (e qui l'esempio è quello della costituzione di un'autorità regolativa, come l'Antitrust, ma potrebbe essere una riforma dei meccanismi elettorali); il nome che viene dato a questa categoria non vuole dire che si tratta di politiche connesse con la costituzione di un paese (anche se le politiche di riforma della costituzione rientreranno per lo più in questa categoria). Si tratta di politiche che hanno al loro centro *norme sui poteri o norme sui governanti* [Lowi 1999, 235]; esse tendono a creare nuove autorità, che poi saranno soggetti di *policy*, o a modificare quelle esistenti. La loro azione sull'insieme della cittadinanza è dunque assai più indiretta che nelle precedenti.

Il rapporto tra politiche e coercizione

Proponendo questa tipologia, Lowi ha rilevato che alla sua base si può trovare il **rapporto tra le politiche e la coercizione**, un elemento che non può essere trascurato dal momento che le politiche pubbliche sono, come si è detto, *programmi di azione di autorità pubbliche*, cioè di autorità che appunto hanno il controllo legittimo degli strumenti di coercizione [Lowi 1964; 1972; 1999]. Se poniamo mente a questo aspetto possiamo osservare innanzi tutto che nelle politiche l'impiego della *coercizione* può essere *immediato* (la politica comporta sanzioni dirette per assicurarne l'applicabilità) o *remoto* (la politica non comporta sanzioni o queste si collegano solo molto indirettamente ad essa), inoltre che il suo *ambito di applicazione* può riferirsi direttamente all'*azione individuale* o piuttosto all'*ambiente all'interno del quale poi si svolgerà l'azione* [Lowi 1972].

Sulla base di queste due dimensioni, Lowi propone uno schema a quattro caselle (fig. 17.1*a*), nel quale si vengono a collocare le quattro categorie di politiche esaminate.

– Le **politiche distributive** comportano solo in maniera remota il ricorso alla coercizione e i loro benefici si applicano direttamente agli individui.

– Le **politiche redistributive** comportano condizionamenti sistemici per garantire i quali la coercizione è una possibilità non remota.

a) La tipologia di Lowi [1972]

Probabilità della coercizione	Applicabilità della coercizione all'azione individuale	Applicabilità della coercizione all'ambiente dell'azione
remota	Politiche distributive	Politiche costituenti
prossima	Politiche regolative	Politiche redistributive

b) La tipologia di Wilson [1980]

Costi	Benefici concentrati	Benefici diffusi
concentrati	Interest groups politics	Entrepreneurial politics
diffusi	Client politics	Majoritarian politics

Figura 17.1 Tipologie di politiche.

– Le **politiche regolative**, come quelle redistributive, si basano su una possibilità immediata di coercizione, ma si applicano direttamente all'ambito individuale di azione.

– Infine per quel che riguarda le **politiche costituenti** l'impiego della coercizione ha carattere remoto e si associa ad un effetto di tipo complessivo sull'ambiente.

L'esercizio classificatorio non è fine a se stesso. Questi diversi tipi di politiche tendono ad associarsi secondo Lowi con *modi diversi di fare politica* [*ibidem*].

• Tipico delle *politiche distributive* sarebbe il *log rolling*, cioè quella pratica molto frequente nel lavoro parlamentare, in base alla quale ciascun attore, nel settore che non lo interessa da vicino, viene incontro alle richieste di un altro attore sapendo che potrà contare poi sul suo favore quando si tratterà di decidere su quello che sta a cuore a lui. Le *politiche redistributive* si associano invece allo *scontro ideologico* tra partiti o fronti contrapposti e la logica decisionale è quella maggioritaria. Il *negoziato* tra le parti in causa alla ricerca di un compromesso accettabile ad entrambe si presenta come il modo più caratteristico delle *politiche regolative*. Meno facile è invece stabilire se ci sia e quale sia la modalità caratteristica delle *politiche costituenti*.

La tipologia di Wilson

▸ Un altro approccio tipologico che merita di essere segnalato è quello proposto da **Wilson** [1980] che ha rivolto la sua attenzione su un altro aspetto cruciale delle politiche: i loro **costi** e **benefici**. Il punto di partenza è la constatazione che in linea di massima una politica comporta dei *benefici* (materiali ma anche non materiali) per qualche categoria di cittadini, e accanto a questi dei *costi* (anche essi sia materiali sia non materiali). *Costi e benefici non si distribuiscono però in maniera uguale in tutte*

le politiche. In particolare il punto che appare più rilevante è il carattere *diffuso* o *concentrato* di questa distribuzione. Avremo **benefici concentrati** quando questi andranno a favore di una categoria di persone o di enti ben definita e abbastanza ristretta (per esempio un contributo pubblico alle aziende che investono in una area meno sviluppata del paese, o che introducono certe innovazioni tecnologiche), **benefici diffusi** quando invece si riferiranno ad una platea molto ampia di cittadini o, al limite, a tutti (per esempio un abbassamento percentuale del prelievo fiscale uguale per tutti i contribuenti, oppure la riduzione del debito pubblico). Discorso analogo possiamo fare per i **costi** che fanno da corrispettivo ai benefici. Per esempio, quei contributi alle aziende potrebbero essere «pagati» dallo stato alzando le tasse a carico dei contribuenti più ricchi e dunque a spese di una categoria piuttosto ristretta (**costi concentrati**), oppure attraverso l'indebitamento pubblico e quindi scaricando il costo su tutti i cittadini (**costi diffusi**). Incrociando queste due dimensioni avremo così una *tipologia di politiche* a quattro voci, con politiche caratterizzate

- da benefici concentrati e costi concentrati;
- da benefici concentrati e costi diffusi;
- da benefici diffusi e costi concentrati;
- da benefici diffusi e costi diffusi.

Questi diversi tipi di politiche tenderanno a collegarsi, come è abbastanza facile intuire, a contesti di azione politica piuttosto differenziati (cfr. fig. 17.1*b*). Il *primo tipo* (*Interest groups politics*) corrisponderà ad una situazione di conflitto tra due gruppi di interesse specializzati in cui ognuno cerca di accaparrarsi in esclusiva dei vantaggi per scaricare i costi sull'altro; il *secondo tipo* (*Client politics*) ad una situazione nella quale un gruppo di interesse ristretto, come una sottocategoria del pubblico impiego o una associazione di imprese, riesce ad acquisire i vantaggi di una politica scaricando i costi sulla massa indifferenziata dei contribuenti. Si tratta di una situazione piuttosto frequente, che vede fronteggiarsi le cospicue risorse di azione politica di gruppi organizzati ristretti rispetto alle difficoltà ben note che hanno masse amorfe nell'agire in maniera coordinata (cfr. cap. 8). L'opposto di questa politica è quella del *terzo tipo* (*Entrepreneurial politics*); una politica non facile da realizzare, poiché, per le ragioni già menzionate, sembra piuttosto difficile che la massa riesca a prevalere sulla forza organizzata. La politica democratica tuttavia, attraverso i suoi meccanismi che danno alla maggioranza uno spazio istituzionale, consente che questo si verifichi quando partiti e movimenti riescono a realizzare una mobilitazione dei più. Il *quarto tipo* (*Majoritarian politics*) infine vede un confronto equilibrato tra destinatari dei costi e dei benefici, ma allo stesso tempo non trova nessun gruppo fortemente interessato né positivamente né negativamente. Proprio per quest'ultima ragione – manca una forte spinta propulsiva – questo tipo di politiche hanno maggiori difficoltà ad essere avviate. Se però una serie di ragioni contestuali ne favoriscono l'avvio, troveranno meno resistenze di altre politiche.

• Concludendo su questo punto possiamo dire che *non esiste una unica classificazione delle politiche*; a seconda delle esigenze di analisi ne possono essere proposte diverse. Negli studi politologici hanno però acquisito particolare importanza le classificazioni che, come quelle proposte da Lowi e Wilson, fanno meglio emergere le problematiche di potere, conflitto e consenso insite nelle politiche stesse.

5. Le fasi delle politiche

Se è vero che una o in genere più decisioni costituiscono il cuore di una politica lo studio delle politiche ha anche messo in luce il fatto che il momento della decisione e i suoi contenuti, pur con tutta la loro importanza, non esauriscono affatto le problematiche di interesse politico. Sia a monte che a valle della decisione ci sono momenti di grande rilevanza. Proprio per mettere a fuoco con più precisione l'intero processo attraverso il quale una politica si svolge e gli specifici problemi dei diversi momenti i *policy studies* hanno identificato una serie di **fasi distinte**. L'individuazione delle fasi e della loro sequenza si basa in genere su un *modello razionale e funzionale di decisione*: le fasi corrispondono quindi ai passaggi logici di una decisione razionale e alle funzioni che devono essere svolte per consentirla.

Modello razionale e funzionale di decisione

▶ **Una classica individuazione delle fasi è quella che prevede la sequenza: identificazione di un problema, formulazione di una politica, decisione, messa in opera, valutazione dei risultati, continuazione o fine della politica** [Jones 1970; Mény e Thoenig 1989; trad. it. 1991, 125 ss.]. Vediamo in breve natura e problemi di queste fasi.

5.1. Identificazione di un problema

Quando si parla in questo contesto di identificazione di un problema si vuole fare riferimento ad un processo politico e non solo puramente conoscitivo, che porta uno dei mille possibili problemi della realtà sociale ad assumere rilevanza per la vita politica. Questa *prima fase* si inserisce dunque in quel processo cruciale della vita politica che è la **definizione dell'agenda (agenda setting)**, attraverso il quale vengono appunto selezionati i problemi che in un dato momento appaiono rilevanti e meritevoli di essere affrontati da parte dei soggetti e delle istituzioni politiche. L'addensarsi di problemi in attesa di soluzione all'interno di una società dà un carattere *competitivo* a questo processo: le capacità di attenzione del pubblico e degli attori politici sono limitate e ogni problema deve farsi spazio tra molti altri.

La definizione dell'agenda

• *Occorre sottolineare subito, ed è un punto importante poi per tutta la vicenda di una politica pubblica, che i problemi non hanno una loro definizione naturale, oggettiva. Sono invece suscettibili di diverse possibili «costruzioni»*.

Quello che in un determinato contesto politico può essere visto come un *problema privato* (dunque da lasciare alla responsabilità dei singoli), in un altro può essere interpretato come un *problema pubblico* (e dunque

tale da richiedere un intervento di autorità pubbliche). E, ancora, uno stesso problema (per esempio il ritardo di sviluppo di una certa regione) può essere visto come un *problema nazionale* oppure *locale*; e un altro (potrebbe essere il caso dell'università o della scuola) come un problema da affrontare sotto il profilo dell'organizzazione di una struttura oppure sotto quello delle carriere del personale di questa. Si può facilmente intuire che soggetti diversi tenderanno a identificare problemi diversi e probabilmente a costruire in modo differente uno stesso problema. È importante notare inoltre che, una volta che un problema è stato costruito in un dato modo, è in genere difficile ricostruirlo in un altro. Diventa allora un quesito cruciale accertare chi siano gli **attori** che in un dato momento e in un dato settore di politiche hanno una maggiore influenza o addirittura il **controllo dell'agenda**. Per esempio, in Europa durante una buona parte del XX secolo *partiti* con una forte connotazione ideologica hanno avuto un peso dominante nel definire l'agenda dei problemi politici impostandoli in buona misura secondo schemi culturali improntati alle loro ideologie (cfr. cap. 9); viceversa, con il declino di questi partiti [Katz e Mair 1995], *gruppi di interesse*, *movimenti vari*, *mass media* hanno potuto acquisire un peso molto maggiore in questo campo.

Il controllo dell'agenda

5.2. Formulazione delle politiche

Una volta che un problema si è imposto sull'agenda politica, se non si riesce a farlo scomparire, magari dirottando l'attenzione su altri temi, comincerà la **ricerca delle soluzioni**. Questa è la fase della **formulazione di una policy**, la seconda nello schema logico che si è presentato. In questa fase verranno messi a punto i *provvedimenti* attraverso i quali le autorità pubbliche pensano di dare una risposta almeno parziale o temporanea al problema in questione. Questo comporta innanzi tutto una qualche **attività di analisi** diretta a cogliere la realtà e le complessità del problema in questione. A volte tale attività può essere lunga e approfondita e venire svolta attraverso organismi permanenti, istituzionalmente preposti a questo compito (per esempio gli staff dei ministeri o gli uffici di documentazione parlamentari), oppure appositamente costituiti (commissioni, parlamentari e non, di inchiesta); altre volte può essere assai più superficiale: informazioni giornalistiche e conoscenze personali dei *policy makers* verranno considerate sufficienti. C'è poi la **selezione delle alternative**: tra le diverse possibili soluzioni (è raro che un problema ne abbia una sola) bisognerà scegliere quale adottare. Questo momento comporta sia una *dimensione «tecnica»* – si tratterà in sostanza di individuare sulla base di conoscenze specifiche la soluzione più adeguata per raggiungere lo scopo prefisso – sia una *dimensione «politica»* – qui acquistano rilievo i valori e le finalità (e dunque anche gli interessi) da privilegiare nella scelta della soluzione al problema. È abbastanza facile capire che su questo secondo versante la dialettica tra attori e punti di vista diversi può essere molto significativa. Non si tratta infatti di un dibattito di natura squisitamente teorica, ma di una discussione che può andare a toccare in misura più o

Formulazione di una *policy*

Selezione delle alternative

meno accentuata le identità stesse degli attori politici (governi, partiti, gruppi, ecc.) e i loro ruoli di rappresentanti di opinioni ed interessi. Per apprezzare tutta la delicatezza di questa fase occorre ricordare che le conseguenze delle politiche non ricadono solo sui cittadini che ne sono i destinatari ma hanno spesso anche un impatto significativo sugli attori politici e sulle loro fortune. Può succedere quindi che, pur in presenza di un problema largamente riconosciuto come importante, siano proprio i conflitti che emergono in questa fase tra attori politici a bloccare il processo di *policy making*.

Lo spazio di manovra nella formulazione delle politiche può essere maggiore o minore a seconda dei casi. Il modo in cui un problema è stato costruito restringe in partenza, a volte anche in modo molto forte, la libertà di formulazione delle risposte.

5.3. Decisione

Il passo successivo, la decisione, è quello che tradizionalmente ha ricevuto maggiore attenzione negli studi politologici. La cosa è comprensibile perché la decisione è il momento nel quale ad un programma di azione viene conferita l'**autorità pubblica**, con tutte le conseguenze che questo ha sul piano dell'efficacia di tale programma (si pensi agli effetti giuridici che ne derivano e alla possibilità di utilizzare la coercizione e gli imponenti strumenti dello stato moderno per garantirne l'applicazione). L'attribuzione di questa autorità ha, in genere, come *requisito necessario* (anche se magari non sufficiente) la **legittimità del momento decisionale**. Per queste ragioni le liberal-democrazie (cfr. cap. 4) hanno reso questa fase visibile e controllata, istituzionalizzandola e regolamentandone fortemente il come, il dove e il chi (cfr. cap. 12). È emblematico di questa attenzione il fatto che, se non tutti, in linea di massima i più importanti fra gli strumenti delle politiche sono decisi in **parlamento**, cioè all'interno dell'organismo che è l'espressione principale della sovranità popolare. Occorre peraltro ricordare che, se la fase della decisione delle politiche è stata ingabbiata nelle democrazie in una fitta rete procedurale di garanzia, ciò non impedisce che, proprio per l'importanza e la delicatezza di questo momento, ci sia una continua spinta contraria a sottrarlo a queste pesanti maglie regolative. Meccanismi *informali* di decisione si riproducono costantemente all'interno e accanto a quelli formali correggendo in misura non trascurabile le modalità concrete di questa fase.

Legittimità del momento decisionale

Come abbiamo avuto modo di anticipare, elementi importanti della decisione possono già essere contenuti e precostituiti nelle fasi precedenti ad essa. Di fatto, nel passaggio da una fase all'altra, si realizza in genere una sorta di *imbuto* che progressivamente riduce le alternative possibili. In alcuni casi, quello che avviene nel luogo che istituzionalmente sarebbe deputato alla decisione finisce per non essere molto più che una *ratifica formale* di ciò che è già stato deciso altrove. E, come vedremo più avanti, momenti importanti di decisione ricorrono anche nel corso della fase di messa in opera, a valle di quella che sembra essere la decisione vera e

propria. Spesso dunque, più che un unico momento di decisione troviamo una sequenza, o uno sciame di decisioni che via via si integrano, limitano, correggono e a volte persino si contraddicono.

► **Chi sono coloro che partecipano alla decisione, dove avviene la decisione, secondo quali procedure e in base a quali principi?** La risposta a questi tre quesiti è cruciale per «prendere le misure» di questo momento.

Fase della decisione: chi? dove? come?

– Il **chi** concerne innanzi tutto la natura degli **attori** coinvolti nella decisione – politici espressi dai processi di rappresentanza (leader di partito, parlamentari, uomini di governo), tecnici ed esperti, uomini dell'amministrazione, esponenti dei gruppi di interesse, ma in alcuni casi, grazie a strumenti di partecipazione diretta, anche i semplici cittadini – e quindi le motivazioni che li guidano e le risorse di cui si possono valere nel processo di decisione. C'è in gioco poi il numero dei decisori – pochi o molti? – che ovviamente si riflette anche sul come.

– Il **dove** – si tratta cioè di una sede istituzionale e pubblica (come un'aula parlamentare) o piuttosto di luoghi informali e riservati (come una saletta di albergo lontana da occhi indiscreti)? – è spesso un elemento cruciale per capire sia il chi sia il come del momento decisionale.

– Infine, per quanto riguarda il **come** si giunga alla decisione, si procede secondo modalità decisionali «a somma zero» che lasciano sul campo vincitori e vinti, oppure si adottano tecniche a somma positiva che consentono a tutte le parti in gioco di ottenere una qualche soddisfazione? Esempio del primo tipo sono le *decisioni a maggioranza*, previste come una possibilità normale (anche se naturalmente non obbligatoria) dalle procedure parlamentari di decisione; ma anche le decisioni prese in altre sedi nelle quali la parte dotata di maggiori risorse (coercitive, finanziarie, simboliche) si impone sulle altre. Tuttavia, poiché le decisioni a «somma zero» presentano inconvenienti non piccoli – in particolare il rischio che i perdenti rifiutino di continuare il gioco mettendo a repentaglio i vantaggi conseguiti dai vincitori – acquistano grande importanza nei processi di *policy making* tecniche decisionali di tipo diverso che consentono di evitare questi rischi. Ne sono un esempio il **bargaining**, cioè la negoziazione di ampi pacchetti decisionali, attraverso il quale si cerca di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze delle diverse parti (è quanto succede per lo più nelle contrattazioni tra il governo e le parti sociali su politiche economiche e del lavoro), e il **log rolling**, metodo che si realizza quando ciascuna parte persegue un proprio specifico interesse autonomo rispetto a quelli delle altre e quindi a ciascuno viene dato qualcosa, costruendo così una *coalizione positiva* di tutti gli interessi (è questo lo stile decisionale tipico delle politiche distributive). *Il metodo decisionale è da un lato condizionato dai luoghi istituzionali nei quali avviene la decisione e dagli attori che vi partecipano, ma anche, come già si è visto, dalla natura delle «policies» in ballo* [Lowi 1972].

Bargaining e *log rolling*

5.4. Messa in opera

La decisione di una politica o, come forse sarebbe più esatto dire, degli strumenti nei quali una politica si incarna, non conclude il *processo di policy*, ma apre la porta ad una ulteriore fase di grande importanza, quella della **messa in opera** o **implementazione**. Il modello normativo che improntà gli stati democratici prevede che la decisione delle politiche spetti tendenzialmente agli organi derivati dalla sovranità popolare (governo e parlamento) e che poi l'amministrazione pubblica si incarichi di «eseguire» quelle decisioni (cfr. cap. 15). In questo schema c'è una distinzione molto netta tra i due momenti. La fedeltà alle decisioni prese dagli organi democratici costituirebbe il principio informativo del secondo momento, che si caratterizzerebbe poi essenzialmente per il carattere non innovativo, vincolato, applicativo. Il processo di *policy* scenderebbe dunque **dall'alto verso il basso**, dall'autorità politica agli uffici burocratici e da questi ai destinatari secondo una logica lineare (che può essere definita **top-down**). Questo modello, se non può certo essere abbandonato completamente sul piano deontologico, abbisogna, soprattutto nella versione più ingenua che spesso ricorre nel discorso comune, di significative correzioni se si vuole condurre una analisi empirica della realtà.

Processo *top-down* e processo *bottom-up*

Due aspetti in particolare devono essere sottolineati.

– Il primo è che, quando si passa dalla formulazione astratta di una politica e dalla sanzione decisionale che questa ha avuto alla applicazione dei suoi contenuti, è sempre necessario un *processo di adattamento* alle concrete e specifiche realtà alle quali la politica stessa si riferisce. Il fatto è che la realtà si rivela a volte assai diversa e sempre molto più complessa di quanto previsto dai *policy makers*. Questo richiede per lo più processi di ridefinizione e riaggiustamento delle previsioni iniziali. I soggetti e le organizzazioni preposti alla messa in opera si trovano quindi ad essere caricati di responsabilità non di pura esecuzione, ma che richiedono capacità di interpretazione e di adattamento. In sostanza tutta una serie di decisioni specifiche devono essere adottate in questa fase per rendere operativa una politica.

– Il secondo aspetto di cui tenere conto è che l'attuazione di una politica è demandata a persone e organizzazioni che non sono automi, ma *soggetti caratterizzati da qualità, capacità e interessi specifici*, i quali potranno entrare in gioco nel processo di messa in opera di una politica, a seconda dei casi facilitandola e potenziandola, oppure rallentandola, distorcendola, o addirittura facendola naufragare. In questa fase oltretutto si faranno sentire anche i *destinatari della politica*, i quali potranno esercitare un'influenza tutt'altro che trascurabile sulla sua applicazione. E il successo di questa dipenderà spesso in misura significativa dal fatto che i destinatari accettino o rifiutino la politica stessa e che adottino comportamenti cooperativi oppure antagonistici.

Bisognerebbe infine aggiungere che il discorso, condotto sin qui in termini molto generali, avrebbe bisogno di ulteriori precisazioni in relazione alla *natura delle specifiche politiche*. Come è facile intuire non è infatti la stessa cosa mettere in atto una politica che comporti l'erogazione di

servizi a volte anche estremamente complessi da organizzare (per esempio i servizi sanitari), oppure metterne in atto una che compia una distribuzione a pioggia di aiuti ad imprese.

- In sintesi la fase di messa in opera di una politica oltre che essere l'ultima fase di un **processo discendente (top-down)** è anche momento significativo di un **processo ascendente (bottom-up)** che può essere di estrema importanza nel re-indirizzare la politica stessa e nel mutarne contenuti ed effetti.

5.5. Valutazione

Una fase ulteriore nel *processo di policy* è quella della **valutazione** [Radaelli e Dente 1995]. Si tratta di una serie di attività conoscitive e di giudizio dirette ad accertare gli *effetti* conseguiti da una politica e a vagliarne la bontà. L'importanza di questa fase emerge con tanta maggiore chiarezza quanto più viene acquisita l'idea che la messa in atto di una politica non è un processo quasi automatico di esecuzione, ma invece una fase caratterizzata da elementi molto significativi di incertezza e discrezionalità. Se dunque nel suo farsi una politica può cambiare, anche di molto, rispetto agli obiettivi prefissati in sede di formulazione e decisione, diventa allora cruciale accertare dove essa è andata a parare, di quanto si è scostata dagli obiettivi originari, quanto è stata capace di risolvere i problemi che ne avevano costituito la ragione, quali correzioni le si dovrebbero apportare, ecc.

Svolgimento ed effetti

- Una prima componente dell'attività di valutazione è di natura *descrittiva* e *fattuale*. **Si tratta essenzialmente di rilevare come si è svolta la messa in opera della politica e quali ne sono stati gli effetti**. Mentre la **rilevazione** può essere relativamente semplice (purché siano disponibili gli strumenti adeguati), il discorso sugli **effetti** è inevitabilmente più complesso. Si deve infatti indagare l'*impatto diretto e a breve termine* delle politiche su quei soggetti e fenomeni che erano esplicitamente previsti come i destinatari, o invece si devono anche esplorare *conseguenze indirette e più estese* su altri aspetti della vita sociale e magari in una prospettiva più di lungo termine? È facile capire che se si ha di mira questo secondo aspetto il compito può diventare molto più complesso; e mentre per il primo il lavoro può essere alla portata di organismi burocratici addetti a questa bisogna, nel secondo richiede un impianto di natura più spiccatamente scientifica.

Funzionamento

- La seconda componente di un'attività di valutazione è quella che si propone di individuare le **ragioni del funzionamento** più o meno adeguato di una politica. Questo tipo di analisi richiede innanzi tutto che si valutino l'*adeguatezza* degli apparati preposti alla messa in opera (branche regolari dell'amministrazione pubblica o speciali agenzie), ma anche le *risposte dell'ambiente e «in primis» dei destinatari*. La ricerca delle cause dell'eventuale malfunzionamento di una politica non si esaurisce tuttavia qui; può doversi estendere alla concezione stessa della politica sotto il profilo sia della lettura della realtà che ne stava alla base, sia della definizione degli obiettivi e della specificazione degli strumenti per raggiungerli. A questo punto evidentemente l'attività di valutazione acquista una valenza politica molto delicata.

La valutazione, fornendo i materiali conoscitivi per accertare (tanto in chiave descrittiva che causale) il funzionamento di una politica, può costituire anche il punto di partenza per un **processo di revisione o riformulazione di una politica**, che in termini logici significa un nuovo inizio di tutto il ciclo sin qui descritto. Naturalmente, siccome il *processo di policy making* e quindi anche di *revisione delle politiche* è un processo altamente politico e non accademico, i dati di natura conoscitiva (a volte anche con connotazioni scientifiche significative) prodotti dall'attività di valutazione passeranno necessariamente attraverso il *filtro selettivo e distorsivo della politica*. Non tutti i dati saranno tenuti in eguale conto; è probabile, per esempio, che la retorica politica tenda a soffermarsi su quegli elementi che, pur non essendo magari i più importanti, sono più facilmente proponibili all'opinione pubblica (nel caso della valutazione di una politica penitenziaria che prevede la possibilità del lavoro esterno per i detenuti, pochi casi di detenuti che abbiano compiuto gravi delitti utilizzando questa possibilità riceveranno probabilmente più attenzione di aride statistiche relative all'universo dei casi). È facile inoltre che la interpretazione causale, specie quando si presenta come complessa, venga semplificata drasticamente dagli attori politici, anche sulla base di ciò che si adatta meglio ai loro punti di vista e convenienze politiche. Il luogo in cui si svolge la valutazione e il chi vi partecipa gioca naturalmente un ruolo in proposito. La valutazione di una politica, condotta sotto i riflettori dell'opinione pubblica di massa da valutatori con forte caratterizzazione politica, sarà diversa da quella svolta in sedi più riparate e da parte di operatori specializzati e imparziali.

Revisione, riformulazione

La **politicizzazione della valutazione**, che in una prospettiva scientifico-tecnocratica viene spesso vista (e in parte a ragione) come un elemento negativo, ad una più attenta considerazione presenta anche aspetti positivi da non sottovalutare. È attraverso di essa infatti che la valutazione può acquistare rilevanza ai fini della revisione di una politica e non restare mero esercizio intellettuale: in effetti sarà proprio l'interesse politico di qualche attore a «spingere» perché i suoi risultati siano utilizzati per *correggere*, *rafforzare* o *bloccare una politica*.

L'affermarsi di una **cultura della valutazione** e l'istituzionalizzazione di procedure ed organismi finalizzati a questa funzione ha un ruolo potenzialmente importante anche come *meccanismo di controllo sugli apparati amministrativi* preposti alla messa in opera delle politiche. Significa se non altro una accresciuta pubblicità su attività spesso non molto trasparenti.

5.6. Continuazione, trasformazione e fine

Continuazione

Sia che ci sia stato un processo esplicito ed elaborato di valutazione, sia che invece, come succede in molti casi, questo non ci sia stato o sia stato solo implicito e poco articolato, le politiche, una volta che sono state avviate, tendono per lo più a *perpetuarsi* nel tempo, *trasformandosi*

e spesso *estendendosi*. Questo avviene anche per molte politiche che inizialmente erano state espressamente concepite come temporanee. La spiegazione di questo fenomeno, al di là delle ragioni specifiche che ci possono essere dietro ciascun caso, deve essere ricercata nelle dinamiche politiche e organizzative delle *policies* stesse. L'approvazione di una politica significa ovviamente il **successo della coalizione** che l'ha promossa. Questa coalizione, cementata dal successo e dai benefici della politica, oltre a difendere quanto acquisito potrà costituire la base per sviluppare la politica stessa arricchendone ed estendendone i benefici. Una politica potrà in genere contare anche sul sostegno degli apparati amministrativi che ne hanno avuto in carico la messa in opera e che potranno anch'essi avvantaggiarsi (in termini di risorse, di personale) di una sua continuazione ed estensione. Con il tempo, e per resistere alla contro-offensiva di altri interessi in competizione per le risorse scarse, la coalizione a sostegno di una politica potrebbe ritenere conveniente allargarsi includendo gruppi che originariamente non godevano dei suoi benefici. Ecco allora la necessità di *riformulare* la politica, correggendone ed estendendone la portata. È quanto è successo a molte politiche sociali, nate in origine per rispondere alle esigenze di categorie della popolazione particolarmente a rischio e poi estese via via ad una platea più ampia di destinatari che ne hanno rafforzato il sostegno politico [Flora e Heidenheimer 1981; Ferrera 1984]. Oltre all'*allargamento del numero dei beneficiari*, molte politiche conoscono un'evoluzione che va nel senso dell'estensione delle fattispecie a cui esse si rivolgono e di un rafforzamento degli strumenti e delle risorse di intervento. Una volta aperta la strada è spesso più facile poi allargarla, sia perché esistono già dei sostenitori della politica sia perché la sua legittimità è stata affermata.

Trasformazione

- *Naturalmente le politiche oltre ad essere continuate, corrette, reindirizzate possono essere anche terminate*. La **fine di una politica** può avvenire, per usare un'immagine medica, per morte rapida o per lenta consunzione.

Fine di una politica

– Il primo caso si ha quando una politica e la sua applicazione *falliscono* in maniera clamorosa inducendo i promotori stessi ad abbandonarla, oppure stimolano la formazione di una coalizione di interessi contrari che riesce a prevalere su quella dei sostenitori. Un buon esempio nel caso italiano potrebbe essere quello del *rigetto della politica energetica nucleare*: in tempi piuttosto rapidi la coalizione antinucleare è riuscita con un referendum ad affossare la politica in vigore.

– Fini di questo genere sono però piuttosto rare; è più probabile invece che si realizzino attraverso un *progressivo esaurimento* della politica stessa, in particolare attraverso una riduzione delle risorse finanziarie ad essa destinate e la sclerotizzazione delle strutture amministrative preposte alla sua attuazione. Quando arriverà un atto formale, come una legge, a decretarne l'estinzione (ma potrebbe anche non succedere) si tratterà più che altro della sanzione legale di un fatto già avvenuto.

Dopo avere identificato le singole fasi e averne presentato una certa sequenza occorre soffermarsi a riflettere sul significato di quelle e di questa. È bene innanzi tutto ribadire che le fasi qui indicate sono essenzialmente strumenti analitici che vengono proposti per osservare la realtà riducendone le complessità. Questo vuol dire che la realtà non si articola necessariamente secondo una scansione così netta. È vero che, per certe fasi almeno del *policy making* (per esempio quella di decisione), l'elevata regolamentazione procedurale sembrerebbe dare alla realtà una nitidezza pari a quella del livello analitico, ma non ci si deve far trarre in inganno: altre parti del processo sono assai meno rigorosamente regolate; inoltre, anche per quel che riguarda gli aspetti più formalizzati del processo, importanti elementi continuano a sfuggire alla regolamentazione magari «emigrando» verso fasi più informali del processo.

Così si è visto che il *momento della decisione*, che in teoria è definito con grande rigore da strumenti costituzionali e di normativa ordinaria, tanto sotto il profilo procedurale che della sua collocazione istituzionale, nei fatti poi può svolgersi anche in momenti *antecedenti* (come durante la formulazione della politica) o *successivi* (come in fase di messa in opera) e quindi anche secondo modalità e in luoghi diversi da quanto previsto.

Un discorso analogo si può fare per quel che riguarda la *sequenza delle fasi*. Quella che, per motivi di semplicità e chiarezza analitica, si è qui presentata, corrisponde ad un modello di *policy making razionale*, che parte appunto dall'individuazione dei problemi da risolvere per arrivare poi alla formulazione della soluzione e alla sua approvazione, da qui alla messa in atto della soluzione ed infine ad una sua valutazione che eventualmente porterà alla correzione o fine della politica. Questo modello, per la sua logica chiara e lineare, è spesso il punto di riferimento per osservatori ed anche attori del processo. E fondamentalmente si ispirano a un modello di questo genere le architetture istituzionali che nei sistemi liberal-democratici sono state costruite per incanalare questi processi. Non è detto però che la realtà vi corrisponda *in toto*. Gli studi empirici hanno mostrato ampiamente che i processi concreti di *policy making* possono essere molto meno lineari e ordinati di quanto preveda questo modello. Le fasi non seguono necessariamente l'ordine previsto ma possono accavallarsi e dar luogo ad anticipazioni di momenti che nello schema logico-razionale sono successivi, o viceversa a posticipazioni di momenti considerati anteriori.

6. Chi fa le politiche?

Nella presentazione delle fasi delle politiche si è fatto più volte riferimento ai diversi soggetti che vi prendono parte, ma ora è giunto il momento di interrogarsi più sistematicamente su chi siano gli **autori delle politiche**. Per rispondere a questa domanda ci si può innanzi tutto rivolgere ai *testi normativi* che nei regimi democratici regolano e organizzano i processi politici fondamentali, cioè le *costituzioni*. Scopriamo subito che, in genere, le politiche vi trovano menzione essenzialmente sotto il profilo degli *strumenti normativi* (leggi, decreti, regolamenti, bilanci pubblici) attraverso i quali avviene la loro formulazione e decisione. Quanto al

Gli autori delle politiche

processo di *policy making*, è soprattutto la **fase della decisione** (all'interno delle istituzioni rappresentative) che riceve una più puntuale attenzione e gli attori che vengono presi in considerazione sono gli **attori istituzionali**: *parlamento e parlamentari, governo e ministri*. Naturalmente si menziona anche la *pubblica amministrazione*, ma le si attribuisce la semplice funzione di esecuzione delle norme senza toccare tutta la più complessa problematica della messa in opera che qui si è presentata.

Attori istituzionali e non

È facile dunque rilevare, sulla scorta di alcuni decenni di ricerche empiriche sulle politiche pubbliche, che c'è una larga parte del fenomeno che *resta fuori* da queste previsioni o che al massimo trova in esse solo qualche vago cenno. Per quel che riguarda gli **attori**, al di fuori di quelli istituzionali, troviamo, al massimo, qualche cenno molto generale per i *partiti* e a volte per i *sindacati*, e infine ci sono le norme generali sulla libertà di associazione che interessano potenzialmente molti soggetti implicati nelle politiche (*gruppi di pressione*, *movimenti*, ecc.). Ma per tutti questi soggetti raramente si entra nei dettagli delle modalità della loro possibile partecipazione al processo di *policy making*. La spiegazione di questa situazione è probabilmente duplice.

– Da un lato le costituzioni sono ancora in buona misura tributarie di concezioni legate ad un'epoca nella quale i compiti più ristretti dello stato e la maggiore semplicità dei suoi apparati rendevano quella visione del *policy making* sufficientemente aderente alla realtà.

– Dall'altro c'è una scelta, forse più consapevole, di concentrarsi su quegli aspetti del *policy making* nei quali deve essere assicurata istituzionalmente la presenza dell'elemento democratico-rappresentativo, lasciando una maggiore libertà di auto-organizzazione per tutti gli altri aspetti e gli altri attori, che in ogni caso si rivelerebbero molto complicati da imbrigliare in una normativa più precisa.

► Per una ricostruzione empirica di questa realtà bisognerà quindi *andare oltre le costituzioni* e prendere in considerazione anche *aspetti e attori* sui quali esse tacciono completamente o quasi. Oltre agli **attori istituzionali** (*governi e parlamenti*) che incarnano la democrazia rappresentativa e all'**amministrazione pubblica** (ma qui sarà meglio parlare di una pluralità di entità che la costituiscono), alla quale è di regola demandata la fase cruciale della messa in opera, dobbiamo aggiungere i **partiti** che dall'interno e dall'esterno delle istituzioni democratiche ne sono diventati per così dire l'anima; e poi una serie di **nuovi attori istituzionali**, come le *corti costituzionali* e le *autorità regolative*, apparsi in epoca più recente in Italia e in Europa, ma con una storia ben più lunga negli Stati Uniti, e che possono giocare un ruolo importante nelle politiche. C'è poi il fronte molto vario degli **interessi** e delle loro **organizzazioni**, che sono toccati dalle specifiche politiche e che su queste intervengono. Né deve essere trascurato il **mondo dei tecnici e degli esperti** che, soprattutto in certe politiche, possono acquistare una rilevanza del tutto particolare. Infine dobbiamo ricordare che nel gioco delle politiche possono entrare (e anche pesantemente) attori esterni. Oggi in particolare per l'effetto dell'integrazione europea la presenza di attori sovranazionali è spesso determinante.

Nuovi attori

6.1. Il governo

Tra gli attori istituzionali democratici conviene mettere a fuoco innanzi tutto il **governo** per la sua responsabilità eminente nei processi di *policy making*. Questa responsabilità ha una duplice matrice, derivando da un lato dal *ruolo centrale che il governo assume nel processo democratico*, dall'altro dalla *posizione del governo al vertice dello stato* (cfr. cap. 13).

Con riferimento a questo secondo aspetto, che storicamente è antecedente e che costituisce la base sulla quale si innesta il primo, si può sostenere che l'idea stessa di «politica», intesa come *policy* e non come *politics*, ha alle sue origini proprio l'emergere di istituzioni di governo articolate e capaci di impostare programmi di azione coerenti con le finalità assunte dallo stato [Schiera 1991a; Heidenheimer 1986]. Per usare una formula un po' semplificatrice, ma non troppo lontana dalla verità, potremmo dire che storicamente sono i governi moderni che hanno «inventato» le politiche. Allo stesso tempo, però, si può sostenere che l'istituzione stessa del governo, inteso come collegio dei ministri, si è sviluppata in stretto parallelismo con l'ampliarsi e l'evolversi delle politiche pubbliche (cfr. cap. 13).

Se si passa dalla prospettiva storica a quella teorica, si potrebbero riproporre le osservazioni – già citate – di uno dei più autorevoli studiosi delle politiche sul **rapporto tra le policies e la coercizione** [Lowi 1964; 1972]. È abbastanza ovvio allora ricordare il ruolo critico che il governo ha nel *controllo della coercizione* [Weber 1922]. Con la democratizzazione dello stato il governo entra poi a pieno titolo nel circuito rappresentativo, o direttamente nelle forme presidenziali o indirettamente nelle forme parlamentari, e il suo ruolo di proposta e guida del *policy making* riceve una ulteriore legittimazione.

Ruolo del governo nel *policy making*

Il governo, in quanto centro principale dell'autorità politica di un paese in forza della sua duplice base statale e democratica, si trova tipicamente investito della responsabilità di fronteggiare una parte cospicua dei molteplici problemi che sorgono in una società. Se il suo ruolo nella definizione dei problemi, per quanto importante, non è esclusivo, una volta che un problema è entrato nell'agenda politica, *il governo ha una responsabilità primaria nel formulare le soluzioni, nel promuovere la decisione e poi nel garantirne la messa in opera attraverso gli apparati della pubblica amministrazione sui quali sovrintende*.

Ma il governo opera come un *soggetto unitario* o *plurale*? A ben vedere si presenta con entrambe le facce. La ragione è che al suo interno operano tanto fattori che spingono in una direzione quanto fattori che spingono nell'altra.

• Cominciando dai **fattori unificanti** occorre intanto dire che il governo come istituzione nasce proprio con la funzione di dare unità di direzione all'azione dello stato e nelle costituzioni è previsto come organo che esprime una *volontà unitaria*. La figura del capo del governo è posta appunto a garanzia di questa unità. A questo si aggiunga che certe responsabilità eminenti del governo, come quella della gestione dell'economia nazionale e del bilancio pubblico, determinano una spinta oggettiva in

direzione di una disciplina unitaria. In questa prospettiva alcuni ministeri (come quello del Tesoro o del Bilancio) possono svolgere un ruolo unificante significativo [Verzichelli 2000]. Nel caso poi dei governi parlamentari la responsabilità politica nei confronti del legislativo, e quindi la necessità di contare in modo durevole su una maggioranza parlamentare per sopravvivere, e il meccanismo della fiducia spingono nel senso della *collegialità* del governo. Infine, la caratterizzazione partitica del governo fa sì che la lealtà partitica dei ministri determini una *solidarietà* che attraversa gli interessi particolari di dicastero controbilanciandoli.

- Dall'altro lato, abbiamo l'**aspetto plurale**. Come si è già visto, il governo si struttura intorno ai ministeri, cioè essenzialmente intorno ad entità che fanno riferimento a specifiche aree di politiche (**policy areas**). E ciascuna *policy area* comporta problemi, interessi e attori distinti. A volte anche una cultura specifica. Come suggerisce l'immagine della **policy community** [Regonini 1985] gli elementi che accomunano attori diversi (apparati burocratici, esperti, clienti, parlamentari) che gravitano intorno ad una stessa area di politiche sono spesso più forti di quelli condivisi da attori simili di aree diverse. *Tutto ciò spinge nel senso della frammentazione del governo.* Per di più è il caso di ricordare che ogni dicastero è in competizione con gli altri per le risorse scarse disponibili. La realtà del governo sotto il profilo del *policy making* è quindi in misura significativa anche una realtà di **sub-governments**, di governi particolari. Alcune condizioni istituzionali e politiche possono poi accentuare questa tendenza. Là dove la forma di governo, come il presidenzialismo, non incentiva il governo a presentarsi unito nei confronti del parlamento, o la base partitica del governo è debole, sia perché i partiti sono poco coesi, sia perché le coalizioni sono molto frammentate, la tendenza del governo a dividersi in una pluralità di *sub-governments* è molto più marcata [Rose 1980]. E, guardando al futuro, le prospettive di indebolimento dei partiti che molti segni suggeriscono [Katz e Mair 1995] fanno prevedere una crescita tendenziale della frammentazione dei governi. Nella misura in cui ciò si verifica il ruolo dei governi nel *policy making* diverrebbe sempre meno facilmente distinguibile da quello dei singoli apparati burocratici e delle «clientele» ad essi legate.

6.2. Il parlamento

Il **parlamento** in quanto espressione degli orientamenti popolari è nelle democrazie l'istituzione responsabile della funzione legislativa. Nella misura in cui le politiche assumono la forma di leggi, la fase della decisione lo vede quindi in posizione centrale. Ma il parlamento, attraverso le sue attività di discussione, di iniziativa legislativa, di controllo e di ispezione, può esercitare un ruolo rilevante anche in altre fasi, da quella dell'identificazione dei problemi e della definizione dell'agenda, a quella della formulazione delle politiche, sino a quella della valutazione. Il ruolo del parlamento in tutti questi momenti del *policy making* dipende in misura notevole dai suoi rapporti con il governo. *Sarà tendenzialmente*

Ruolo del parlamento

tanto più autonomo e incisivo quanto meno stretto è il controllo esercitato dal governo sulla maggioranza, come tende a succedere per esempio nei regimi presidenziali o in quei regimi parlamentari nei quali la coalizione di governo è poco coesa. Viceversa, dove il governo esercita una forte leadership in parlamento, l'assemblea rappresentativa sarà relegata ad un *ruolo di ratifica più formale che sostanziale.*

Parlamento come pluralità di attori

- Ancor più di quanto valeva per il governo bisogna considerare il parlamento non solo come una **entità unitaria**, ma anche come una **pluralità di attori**. Soprattutto in alcuni parlamenti – quello statunitense ne è il caso più emblematico – le *commissioni permanenti*, grazie alla loro specializzazione, ai legami con gli interessi e alla capacità di raggiungere accordi stabili al loro interno, acquistano un peso particolarmente significativo sia nella formulazione che nella decisione delle politiche. Nei parlamenti possono formarsi, intorno a comuni interessi di *policy*, anche *gruppi più informali di parlamentari* (i parlamentari contro la pena di morte; quelli che sostengono gli interessi dei comuni; quelli a favore della caccia; e così via); questi gruppi opereranno sia al fine di mettere all'ordine del giorno i problemi che stanno loro a cuore, sia di promuovere specifiche politiche o di premere affinché politiche promosse da altri attori tengano conto di quegli interessi.

6.3. I partiti

In stretta relazione con le due istituzioni rappresentative citate si debbono poi prendere in considerazione i **partiti**. Nelle democrazie di massa del XX secolo i partiti, grazie al controllo assunto sulla competizione elettorale e al ruolo di conseguenza ottenuto nel parlamento e nel governo, hanno acquisito un peso importante anche nel processo di *policy making*. Definizione dell'agenda politica (soprattutto in connessione con il momento elettorale), formulazione delle politiche e decisione (grazie al controllo su governo e parlamento) sono i momenti nei quali i partiti fanno sentire più significativamente la loro voce. Nell'ambito del **party government**, cioè di quella modalità di organizzazione della democrazia che ha appunto nei partiti l'*attore centrale*, il ruolo preminente dei partiti nel *policy making* emerge come una delle proprietà fondamentali [Katz 1986]. In questo contesto le politiche sono elaborate da partiti, e poi decise e attuate attraverso governo e parlamento grazie al personale partitico che domina queste istituzioni.

Party government

- *Naturalmente la capacità dei partiti di influire sui processi di «policy making» dipende in misura non indifferente dalle caratteristiche dei partiti stessi e dai loro rapporti con altri soggetti* (oltre a quelli istituzionali di cui si è già detto, soprattutto i gruppi di interesse). Se il partito avrà una forte connotazione ideologico-programmatica e i gruppi di interesse (sindacati, organizzazioni imprenditoriali, ecc.) saranno ad esso fortemente subordinati, il suo ruolo nella formazione dell'agenda e nella formulazione delle politiche sarà dominante o addirittura egemonico (cfr. capp. 8 e 9); se invece quella connotazione declina e il partito diventa una coalizione

di gruppi tenuti insieme solo da un vago profilo ideale, mentre i gruppi di interesse si affrancano dalla sua tutela, è facile immaginare che il suo ruolo in quelle fasi declinerà a favore di altri soggetti che hanno agende di *policy* meglio definite [Dente 1990; Dente e Regonini 1987]. Il partito si ridurrà allora piuttosto ad una agenzia di arbitraggio e mediazione tra le diverse proposte di politiche provenienti da altri soggetti.

6.4. La pubblica amministrazione

Pa come soggetto complesso

La **pubblica amministrazione** è un altro soggetto di prima importanza nel *policy making*. Come già si è detto il suo ruolo non si limita al solo *momento della messa in atto* delle politiche che naturalmente è il suo compito istituzionale. Per gli importanti interessi di cui è portatrice e per le risorse di cui dispone, essa diventa un attore di grande rilievo anche nei *momenti della formulazione* e *decisione delle politiche*. Parlare della pubblica amministrazione come *attore di policy* è però una drastica semplificazione della realtà: dietro questa etichetta riassuntiva e dietro l'ideologia dello stato come entità unitaria si nasconde invece una *pluralità di soggetti* anche assai indipendenti (o addirittura in conflitto) tra loro e caratterizzati da interessi di *policy* molto diversi. I diversi dicasteri, le diverse branche dell'amministrazione, ma anche livelli diversi all'interno dello stesso apparato non operano necessariamente in modo coordinato (cfr. cap. 15). Non deve stupire quindi se a volte «pezzi» di amministrazione pubblica si trovino su fronti contrapposti nei processi di *policy making*, magari alleati ciascuno con diverse «clientele» private.

6.5. Soggetti privati portatori di interessi specifici

Tra gli attori cruciali del processo di *policy making* dobbiamo poi inserire i vari **soggetti sociali e privati portatori di interessi specifici**. A seconda dei casi si tratterà di *grandi organizzazioni*, come i *sindacati* e le *associazioni imprenditoriali*, che rappresentano settori della popolazione molto ampi e una gamma di interessi piuttosto estesa, di *gruppi più ristretti* (il cartello delle industrie petrolifere, le associazioni mediche), o addirittura di *singole imprese* di grandi dimensioni (Fiat, Mediaset, Enel), oppure di *movimenti di opinione* con obiettivi specifici (abolire la pena di morte) (cfr. capp. 7 e 8). Questa realtà molto varia di soggetti può avere una importanza notevole innanzi tutto nel *porre all'ordine del giorno i problemi*, o direttamente grazie alla propria capacità di partecipare al dibattito pubblico, o indirettamente influendo su altri soggetti, come partiti, parlamento e governo, che hanno il potere di definire l'agenda.

Ma l'influenza dei gruppi di interesse va ben oltre questo aspetto; può concretizzarsi anche nella *formulazione* vera e propria delle politiche che li riguardano. Anche grazie alla loro competenza specifica in materia i gruppi possono arrivare a fornire al legislatore testi normativi già confezionati. E, se anche non partecipano formalmente al processo di decisione, la loro presenza può farsi sentire con forza attraverso azioni di pressione di varia natura alle quali i decisori istituzionali non possono restare insensibili. Di fatto poi, nel corso del processo decisionale (di governo o parlamentare), possono essere consultati nei momenti decisivi e partecipare insieme a esponenti del governo e parlamentari a gruppi ristretti informali nell'ambito dei quali vengono in pratica prese le decisioni.

Infine, non si deve dimenticare che in molti casi il loro peso nella *fase di messa in opera* delle politiche può essere assai rilevante, anche perché questa richiede una loro collaborazione.

6.6. Esperti

L'ultima importante categoria da menzionare è quella degli **esperti**. Con la crescente sofisticazione tecnica richiesta da molte politiche pubbliche, che intervengono a regolare settori molto complessi della vita sociale ed economica, la presenza di esperti nei processi di elaborazione delle politiche è significativamente aumentata [Regonini 1993]. La natura di questi tecnici è naturalmente piuttosto varia; oltre ai *giuristi* e agli *economisti* che hanno una presenza molto diffusa, ci sono poi gli *esperti specifici* di ogni settore di *policy*. Anche la provenienza e collocazione professionale degli esperti sono mutevoli: una parte cospicua di essi è collocata organicamente all'interno dell'amministrazione pubblica stessa, altri provengono dall'università e da istituti indipendenti di ricerca, altri infine sono alle dipendenze delle organizzazioni degli interessi. In certa misura, al di là delle rispettive collocazioni, questi tecnici condividono un linguaggio comune e possono essere accomunati anche dalle «mode scientifiche» prevalenti. Il ruolo degli esperti è particolarmente importante nella *fase di formulazione delle politiche* quando si tratta di definire gli *obiettivi intermedi* e la *strumentazione* attraverso la quale gli obiettivi finali di una politica devono essere raggiunti. La loro presenza è spesso indispensabile anche nella *fase della decisione* quando per costruire una coalizione favorevole al passaggio di una politica è necessario riformularla almeno parzialmente. Agli esperti delle diverse parti viene spesso affidato il compito di trovare insieme le soluzioni tecniche alle esigenze che i politici pongono.

Chi sono i tecnici?

Infine, va segnalato il loro contributo nella *fase di valutazione e di revisione delle politiche*.

7. Modelli di interazione e logiche del «policy making»

Come si ricava da questa rapida rassegna, nelle diverse fasi del processo di *policy making* interviene generalmente una pluralità di attori, istituzionali e non, pubblici e privati. La scena è dunque assai più affollata di quanto non suggeriscano le previsioni formali dei testi costituzionali. Questa constatazione, sostenuta da una serie ormai sterminata di ricerche empiriche, ha portato gli studiosi di politiche a dedicare una specifica

attenzione alle interazioni tra i diversi attori. Quello che emerge da questi studi è che all'interno di ciascun settore di *policy* si sviluppano in genere rapporti molto intensi tra i diversi attori. Questi rapporti, che si traducono in una prassi regolare di scambi, nello sviluppo di un linguaggio comune, possono addirittura portare a una frammentazione interna degli attori stessi (governi, parlamenti, partiti) lungo linee di *policy*. Ne deriverà che, in certi casi, si troveranno ad essere più vicini tra loro i rappresentanti di attori diversi che operano nello stesso settore di *policy* piuttosto che le componenti interne di uno stesso attore (per esempio un partito o il governo) che operano in settori diversi di *policy*.

▶ Per descrivere queste **interazioni** sono state proposte diverse metafore. Negli Stati Uniti le fortissime relazioni tra le commissioni (e sotto-commissioni) parlamentari, i gruppi di interesse e i diversi settori dell'amministrazione pubblica hanno indotto a parlare di **«triangoli di ferro» (iron triangles)**, per sottolineare la forte integrazione verso l'interno e la chiusura verso l'esterno del sotto-sistema [Jordan 1981]. In termini più generali si parla di **policy networks**, cioè di reti che collegano i diversi attori [Marin e Mayntz 1991; Le Galès e Thatcher 1995]. Questo secondo concetto, che evidenzia l'assenza di una rigida gerarchia di autorità e sottolinea soprattutto l'importanza dei *legami tra gli attori*, è sufficientemente ampio da ricomprendere al suo interno una notevole varietà di modalità concrete. Una serie di variabili come numero degli attori, densità delle interazioni, grado di chiusura verso l'esterno, peso maggiore o minore degli attori pubblici, e così via, possono poi essere utilizzate per costruire tipologie di *policy networks*. Là dove la rete di interconnessioni presenta una particolare stabilità, si sviluppa una sorta di *cultura comune* e le relazioni tra attori sono improntate ad un rapporto di fiducia, si parla di una **policy community** per sottolineare la coesione tra le parti del sotto-sistema o di una *epistemic community* per segnalare il linguaggio e le basi conoscitive che le accomuna.

«Triangoli di ferro» e *policy networks*

Policy community

L'attenzione rivolta alle singole politiche e agli attori che ne sono protagonisti ha avuto indubbiamente il merito di consentire una ricostruzione meno formalistica e più vicina alla realtà dello svolgimento dei processi di *policy making*. Non si deve però dimenticare che le singole politiche non si svolgono nel vuoto, ma in un'arena politica nella quale hanno corso molteplici processi di *policy making*, che per quanto relativamente autonomi tra loro, non sono mai completamente indipendenti (per esempio perché le risorse disponibili non sono illimitate) e, in secondo luogo, si svolgono altri processi politici – dalle competizioni elettorali alla formazione di coalizioni e di governi, alle vicende intra-organizzative di soggetti come partiti, associazioni, gruppi di interesse – che per quanto non strettamente legati ai singoli processi di *policy making* possono avere riflessi importanti su questi. Tanto per fare un esempio, la sconfitta elettorale di un partito può portarlo a riconsiderare la sua posizione all'interno di una serie di *policy networks*, e lo stesso può valere per un governo all'avvicinarsi delle elezioni.

Alla visione «interna» va dunque affiancata anche una visione «esterna» senza la quale non si potrebbe avere una piena comprensione di come si svolgano i processi di «policy».

▶ Oltre ad interrogarsi su chi siano gli attori delle politiche e in quali contesti interattivi operino ci si deve chiedere a quale **logica** essi si ispirino nel processo di decisione e più in generale di *policy making*. I modelli principali proposti in questo campo sono già stati illustrati in dettaglio nel capitolo sulle burocrazie (cfr. cap. 15); qui basterà ricordarli sinteticamente.

Logica del *policy making*

• Alcuni modelli hanno focalizzato la loro attenzione sul *rapporto fini-mezzi*. Secondo il **modello della razionalità** (assoluta o sinottica) gli attori del *policy making*, dopo aver fissato i loro obiettivi, procedono ad un esauriente esame comparativo di tutti gli strumenti utilizzabili per conseguirli ed infine tra questi scelgono quelli che garantiscono nel modo più efficiente di ottenere il risultato voluto. Poiché però nel mondo reale, per ovvi motivi di *economicità*, gli attori dispongono di un'*informazione imperfetta* e, invece di esplorare tutte le soluzioni possibili, si accontentano di prenderne in considerazione un numero decisamente minore il **modello della razionalità limitata** è stato introdotto a correzione del precedente [Simon 1957]. Nel processo di *policy making* entrano però in gioco anche altri elementi che sfuggono ai precedenti modelli. Un primo elemento è che il processo non si svolge quasi mai in una situazione di *tabula rasa*. Nella grande maggioranza dei casi gli attori hanno a che fare con una situazione nella quale il settore di *policy* in questione è già ampiamente presidiato da politiche preesistenti. E queste politiche sono difese da gruppi politici, burocrazie, clientele. È probabile allora che, nella messa a punta dei fini e dei mezzi, il processo di *policy making* parta dalla situazione esistente e, seguendo il **modello dell'incrementalismo**, proceda attraverso *revisioni limitate* delle politiche già in essere e secondo una logica per la quale i mezzi possibili e i fini intermedi fanno premio nella considerazione degli attori sui mezzi ideali e sui fini ultimi [Lindblom 1965]. Se si considera inoltre che il processo di *policy making* non si svolge in un ambiente stagno dove operano solo gli attori che hanno come obiettivo la realizzazione di una politica, bensì è sottoposto a interferenze derivanti da altri processi politici (lotte per il potere, competizione per il sostegno popolare, ecc.) e che ad esso partecipano anche attori che non hanno interessi di *policy* specifici, diventa utile servirsi del cosiddetto **modello del «bidone della spazzatura»** (*garbage can model*) [March e Olsen 1976]. In questo modello, *disordine e ambiguità* sono le caratteristiche dominanti della situazione in cui operano gli attori, gli obiettivi stessi degli attori non sono ben determinati a monte del processo decisionale e non c'è una sequenza «ordinata» tra individuazione dei problemi e formulazione delle soluzioni. Succede così che le soluzioni magari preesistano e siano per così dire in attesa di un problema che ne giustifichi l'adozione; che ci siano attori che si curano più della soluzione che del problema e che sia almeno in parte il caso a combinare questi due elementi.

Modelli: razionalità, razionalità limitata, incrementalismo, *garbage can*

Nella realtà concreta scopriremo che spesso elementi di questi diversi modelli decisionali potranno coesistere nello stesso processo.

8. Conclusione

Da questa seppur sommaria presentazione dovrebbe emergere l'importanza del contributo che lo studio delle politiche nel suo complesso ha portato alla conoscenza della realtà politica. In particolare sono da sottolineare i seguenti punti:

a) una più esatta individuazione di quali siano le poste in gioco della vicenda politica;
b) una visione meno formalistica e più aderente alla realtà dei processi di decisione;
c) una migliore comprensione dei rapporti tra politica e società, tra pubblico e privato;
d) la tematizzazione delle retroazioni che gli output del sistema politico hanno su quest'ultimo.

A conclusione di questo esame conviene aggiungere ancora alcune considerazioni riguardo alla prospettiva di insieme. Da quanto si è detto è facile osservare che il mondo delle politiche si presenta come estremamente vario, sia sotto il profilo dei contenuti specifici, che dei processi che le riguardano. In certa misura dunque lo studio delle politiche può indurre a considerare la realtà politica come atomizzata nella particolarità delle *specifiche politiche* e assolutamente irriducibile ad una visione di insieme. Questa conclusione però perderebbe di vista un aspetto importante del fenomeno delle politiche e quindi indirettamente anche della politica: per usare una classica metafora, concentrando troppo lo sguardo sui singoli alberi non ci si accorgerebbe della foresta. *Dietro la varietà delle specifiche politiche un esame più attento e di lungo periodo scopre infatti anche significative linee di continuità ed importanti collegamenti.*

Due grandi cicli: intervento pubblico e *welfare state*

- In particolare, se guardiamo alla storia politica dell'ultimo secolo, troviamo **due grandi «cicli»**, tra loro interconnessi, di politiche pubbliche che hanno dominato la scena e all'interno dei quali molte delle specifiche politiche devono essere interpretate come variazioni su uno stesso tema. Si tratta di quelli che possiamo definire il **ciclo dell'intervento pubblico nell'economia** e il **ciclo del welfare state**. Pur con discontinuità interne e naturalmente con importanti variazioni da paese a paese, le democrazie pluraliste dei paesi sviluppati hanno visto nel corso del XX secolo una forte e generalizzata espansione dell'intervento pubblico nell'economia e contemporaneamente una notevolissima crescita, sia in termini di settori della popolazione interessati che di rischi sociali coperti, delle provvidenze dello stato del benessere.

Certamente, sia nel caso dell'uno che dell'altro ciclo, anche per la loro durata secolare, non si può parlare di un unico disegno di *policy* consapevole. Ciascun ciclo è in effetti composto da una pluralità di politiche con una vicenda specifica e relativamente autonoma. E tuttavia c'è qualcosa che lega queste tra loro. C'è innanzi tutto un *patrimonio di idee e di valori* che, per così dire, «sta sotto» e sostiene le diverse politiche, orientando nella individuazione dei problemi e nella formulazione delle soluzioni,

fornendo la legittimazione alle decisioni. Ma oltre a questo elemento ideale e culturale c'è un parallelo *processo di sviluppo di concretissimi interessi e di «costruzione» di attori* (partiti, burocrazie pubbliche, gruppi di pressione), che in questo patrimonio di idee e nelle politiche che esso produce si riconoscono e che lottano politicamente per la sua difesa e sviluppo. In sostanza, questi cicli hanno contribuito a dare una nuova struttura al sistema politico stesso. Si capisce allora perché, per un lungo periodo, le politiche che andavano contro questa linea di sviluppo abbiano trovato molte maggiori difficoltà ad affermarsi. Naturalmente questi cicli, come stiamo scoprendo proprio in questi anni, non sono eterni: giunti al loro culmine possono avviarsi al declino.

Negli ultimi decenni stiamo assistendo probabilmente ad una storica *inversione* del ciclo dell'espansione dell'intervento pubblico nell'economia: le diffuse **politiche di privatizzazione** e di **deregulation** sembrano segnalarci proprio l'indebolirsi delle giustificazioni ideali e anche degli attori che avevano sostenuto il vecchio ciclo.

Privatizzazione e *deregulation*

E anche nel settore del welfare vari segnali suggeriscono che un'inversione di tendenza è forse in corso. Se questo è vero, il cambiamento del quadro di riferimento dovrebbe farsi sentire poi su molte politiche specifiche. Quando si analizzano le specifiche politiche sembra dunque opportuno non perdere di vista questo *quadro più ampio*: si rischierebbe di trascurare importanti elementi di condizionamento dei processi di *policy making*.

Per approfondire

Capano, G. e M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis, 1996.
Dente, B. (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990.
Ferrera, M., *Il welfare state in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1984.
Ham, C. e M. Hill, *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1995.
Mény, Y. e J.-C. Thoenig, *Le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1991.
Regonini, G., *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001.

Domande

- Che cosa è una politica pubblica?
- Quali sono i tipi principali di politiche?
- Che differenti problematiche pongono i diversi tipi di *policies*?
- Quali sono le fasi principali del *policy making*?
- Quali sono gli attori principali coinvolti nelle politiche pubbliche?
- In quali fasi del *policy making* è più significativo il contributo dei diversi attori?
- Che cosa si intende per *policy networks*?
- Qual è il contributo della scienza politica allo studio delle politiche?
- Qual è il contributo dello studio delle politiche alla comprensione della realtà politica?
- Che differenza c'è tra *politics* e *policy*?

Stato nazionale e sistema internazionale

Capitolo

Sinora la nostra attenzione si è concentrata essenzialmente su istituzioni, attori e processi politici nazionali, cioè interni a quel tipo di *polity* (cfr. cap. 1) che normalmente viene chiamato **stato nazionale**. Anche se a più riprese si sono menzionate influenze esterne, la realtà della politica è stata presentata prevalentemente come una realtà delimitata da precisi confini: dunque si è parlato di politica italiana, francese, tedesca, statunitense, ecc. Questo tipo di presentazione riflette una realtà diffusamente percepita: la politica è fortemente segnata da discontinuità che, nell'epoca contemporanea, si presentano nella forma di *confini* tra gli stati. Se si passa da uno stato all'altro cambiano, in misura significativa, le istituzioni, gli attori, le procedure decisionali, le politiche, a volte il regime stesso. Se ne accorge facilmente qualsiasi cittadino che, uscendo dal proprio paese, sa che in un altro paese non potrà esercitare il proprio diritto di voto (se non dopo un processo, in genere lungo, di acquisizione della nuova cittadinanza), vi troverà partiti e leader non familiari, scoprirà che le istituzioni che lo governano possono essere anche estremamente diverse, e che politiche di grande rilevanza per la vita di ogni giorno, come quelle sanitarie, pensionistiche, fiscali, hanno contenuti inediti. E il discorso è altrettanto ovvio per gli attori politici principali: leader, partiti, gruppi di pressione al di là dei confini del proprio paese perdono gran parte del loro potere di influenza e se, in alcuni casi, lo mantengono questo avviene comunque in misura e in forme assai diverse che a casa propria.

La politica dentro e oltre i cor dello stato naziona

1. Lo stato nazionale moderno e il sistema internazionale

L'ambito all'interno del quale per lo più si svolge la vita politica è definito sia da una complessa *«armatura» giuridico-burocratica e istituzionale* sia da un'articolata *identità politico-culturale*. Questi due aspetti vengono normalmente colti dai concetti di **stato** e **nazione**.

1.1. Stato

Stato: preminenza potestativa su un territorio

Con il primo concetto ci si riferisce essenzialmente ad una **costruzione organizzativa, attraverso la quale un sistema potestativo sufficientemente coerente esercita la sua preminenza su un territorio definito** [Weber 1922]. Come sappiamo, questo assetto oggi apparentemente scontato è stato il risultato di un processo in genere lungo e contrastato di costruzione di istituzioni politiche, di apparati burocratici e coercitivi, di strumenti giuridici, grazie ai quali un potere politico centrale ha potuto affermarsi sia rispetto ad una molteplicità di poteri locali, spesso intersecantisi e in competizione tra loro, sia rispetto ad autorità politiche e religiose esterne a pretesa universalistica [Poggi 1978; Tilly 1975]. Nelle sue forme liberali e democratiche lo stato si presenta come un colosso relativamente benigno, minuziosamente regolamentato da norme giuridiche sia nella struttura sia nelle modalità di funzionamento, ed essenzialmente dedito alla cura dei bisogni della popolazione (non a caso si parla di *stato di diritto* e di *stato del benessere*). La faccia più severa della *coercizione*, che negli stati democratici rimane sullo sfondo e solo eccezionalmente si fa presente, incombe invece quotidianamente e brutalmente nelle forme non democratiche, per le quali non a caso si parlerà di *stato poliziesco*, *stato-caserma*. Al di là delle caratteristiche qualitative specifiche, questa realtà definisce in termini abbastanza inequivocabili i confini della vita politica, cioè quali soggetti, quale territorio e quali eventi cadono sotto la giurisdizione dell'autorità politica di uno stato, ed esclude in buona misura da tale ambito autorità politiche riferibili ad altri stati.

1.2. Nazione

Nazione: identità culturale ed affettiva

Il secondo concetto, quello di **nazione**, fa riferimento invece ad **elementi di natura culturale ed affettiva che definiscono una comune identità di appartenenza**. Gli elementi intorno ai quali questa identità si costruisce sono variabili: *lingua*, *religione*, *caratteri etnici*, *vicende storico-politiche*, *patrimonio culturale* possono essere o meno rilevanti in questo contesto [Gellner 1987; Smith 1987]. Anche se vengono presentati come elementi naturali e incontrovertibili di un'identità nazionale, si tratta sempre di elementi che sono stati oggetto di un *processo di «costruzione» politica* spesso molto selettiva e manipolativa, che ha portato a semplificare e rendere più netta la divisione tra «noi» e gli «altri» e ad accentuare ciò che accomuna gli appartenenti ad una comunità a scapito di ciò che li differenzia [Anderson 1991]. In questo ambito hanno un'importanza cruciale una serie di **simboli** (la bandiera, l'inno nazionale), **segni ed immagini** (l'aquila americana, la Marianna francese), **monumenti e luoghi emblematici** (la Casa Bianca e il Campidoglio negli Stati Uniti, il prato di Rütli in Svizzera, il Piave per l'Italia), che variamente evocano l'**identità comune**. E altrettanto si può dire per un catalogo di *memorie storiche e culturali selezionate* e «plastificate» in una versione *ne varietur* (la cavalcata di Revere e la battaglia di Bunker Hill per gli Stati Uniti, la presa della Bastiglia per la Francia, il giuramento di Pontida – prima che la Lega ne facesse un proprio simbolo – e le battaglie di Solferino e Vittorio Veneto per l'Italia, la vittoria di Sedan nella Germania imperiale, ecc.).

1.3. Sovranità

La combinazione tra **stato** e **nazione**, che mette insieme *elementi giuridico-organizzativi e potestativi*, da un lato, ed *elementi di natura affettiva e identitaria*, dall'altro, dunque sia la componente «fredda» e impersonale della vita politica che quella «calda» e personale, ha costituito una miscela molto potente facendo, generalmente, degli stati-nazione delle realtà politiche molto coese verso l'interno e fortemente differenziate verso l'esterno. Naturalmente sappiamo anche che, in alcuni casi, questa miscela ha dato risultati esplosivi, provocando il collasso di entità politiche di notevole ampiezza (come i vari imperi multinazionali) o durissimi conflitti per definire i confini tra entità statali diverse. In ogni caso è facile rilevare come l'affermazione dello stato nazionale abbia impresso una forte caratterizzazione alla vita politica interna e, contemporaneamente, a quella internazionale, introducendo una separazione piuttosto netta tra le due.

Per definire in termini più astratti questa realtà è stato spesso utilizzato il concetto di **sovranità**, nelle sue due versioni **interna** ed **internazionale**.

Sovranità interna e sovranità internazion

Con la prima ci si riferisce al fatto che all'interno dei confini dello stato esiste un'autorità (o un sistema di autorità) prevalente su tutte le altre; con la seconda al fatto che i confini nazionali stabiliscono un limite all'autorità degli altri stati (*principio di non ingerenza negli affari interni*), che nessuno stato può avanzare una pretesa di autorità su un altro stato (*principio di indipendenza*) e che tutti gli stati sono, almeno in linea di diritto, su un piano di parità (*principio di pari dignità*).

Come è stato da più parti osservato, quello di sovranità è un concetto con forti componenti ideologiche e con un carattere più normativo che empirico [Krasner 1999]. Se si vuole utilizzarlo in questa seconda chiave occorre apportarvi molte qualificazioni.

– Sul *piano interno* l'innesto della democrazia liberale sull'impianto originario dello stato burocratico-centralista e assolutista ha modificato profondamente il senso della parola sovranità. Anche se questo concetto continua ad essere usato in riferimento al popolo, il sistema fortemente pluralistico di poteri istituzionali e le limitazioni costituzionali di questi rendono il significato della parola assai meno letterale che in passato.

– Sul *piano internazionale* i divari enormi di risorse tra gli stati rendono in molti casi la parità tra gli stati un principio puramente formale e consentono ampi margini di influenza di alcuni stati su altri. Per non parlare poi dei recenti sviluppi in materia di giustizia internazionale e di tutela dei diritti umani che tendono a riconoscere crescenti *possibilità di «ingerenza umanitaria»* da parte di autorità internazionali all'interno dei confini degli stati.

Se tutto ciò rende molto più ambigui i contenuti del concetto di sovranità non cancella, tuttavia, il fatto che nella media dei casi esiste un

sistema di autorità politiche, relativamente coerente, in grado di prevalere all'interno del territorio statale e di resistere sia a sfide interne che esterne e che, nonostante gli importanti divari di potenza, l'indipendenza degli stati sulla scena internazionale non va sottovalutata.

Il sistema di Westfalia e lo stato sovrano

Questa realtà viene spesso designata come **sistema di Westfalia**, facendo riferimento alla pace che, nel 1648, concludeva la guerra dei trent'anni e affermava in Europa i *principi della prevalenza dello stato sovrano come forma di organizzazione politica e della parità di dignità tra questi come carattere del sistema internazionale* [Russett e Starr 1995]. Nella realtà quella data non segna certo una svolta così precisa neppure in Europa, dove lo sviluppo dello stato nazionale si completerà solo nel XIX secolo o addirittura nei primi decenni del XX, per non parlare di ampie zone del mondo extraeuropeo nelle quali lo sviluppo degli imperi coloniali europei tenderà anzi a creare condizioni molto diverse e, solo con la decolonizzazione seguita alla seconda guerra mondiale, il **«sistema degli stati»** vi si estenderà compiutamente.

2. I caratteri del sistema internazionale: teorie a confronto

Una delle conseguenze principali del trionfo dello stato nazionale è stata indubbiamente la significativa semplificazione della mappa delle autorità politiche. Sia all'interno sia all'esterno il sistema di autorità politiche diventa più lineare di quanto non fosse in passato e, probabilmente, di quanto si prospetti per il futuro. Si sono infatti ridotte grandemente le sovrapposizioni (e la competizione) tra sistemi diversi di autorità. Inoltre si è affermata con sufficiente chiarezza la distinzione tra politica interna e politica internazionale.

Per analizzare le caratteristiche di quest'ultima il punto di partenza è ovviamente costituito dal sistema internazionale e dalla sua natura. Il sistema di Westfalia, come si è visto, è dominato da stati che almeno in linea di principio non riconoscono autorità superiori. È dunque un **sistema «anarchico»**, cioè letteralmente un sistema nel quale gli attori principali sono gli stati e non esiste altra autorità al di fuori di essi che possa valersi di una legittimità indipendente. L'anarchia internazionale non vuole necessariamente dire disordine: essa determina però una situazione nella quale il compito di risolvere i problemi dell'ordine internazionale ricade sulle spalle degli stati stessi. Data questa caratteristica di base, *come funziona il sistema internazionale?* Le risposte che vengono date a questo interrogativo variano in misura significativa e corrispondono a scuole di pensiero abbastanza ben definite.

L'anarchia internazionale

2.1. Teorie realiste e teorie liberali

- Le cosiddette **teorie realiste** hanno sottolineato la centralità del **problema della sicurezza** [Morgenthau 1967; Waltz 1979]. In un sistema anarchico come quello internazionale gli stati vivono in una situazione di

«paura hobbesiana»; non essendoci autorità superiori in grado di regolare la convivenza e dovendo ogni stato provvedere al proprio fondamentale interesse nazionale, che è quello della sopravvivenza, *tutti gli attori, nel timore di un attacco da parte di altri, sono portati a porre in primo piano l'obiettivo del raggiungimento della sicurezza militare*. La ricerca della propria sicurezza attraverso il rafforzamento militare tende però a generare una *situazione di insicurezza* per gli altri. L'esigenza di evitare la preponderanza di un altro stato porta ad una *rincorsa* tra gli stati sul piano delle risorse coercitive. Questa corsa agli armamenti può produrre temporaneamente una situazione di **balance of power**, nella quale esiste un sostanziale equilibrio di potenza tra i diversi attori; e poiché ogni stato è in grado di calcolare che attaccando i propri costi sarebbero maggiori dei vantaggi si avrà quindi la spinta ad una convivenza pacifica. Ma se questa situazione non viene raggiunta o se, come è possibile, si «sbagliano i calcoli» nella valutazione della propria posizione rispetto a quella degli altri competitori, la possibilità di eventi bellici diventa reale. Sulla base di queste premesse, le teorie realiste concentrano la loro attenzione sulle risorse a disposizione degli stati, sulla loro distribuzione e sulle dinamiche competitive che si sviluppano tra gli attori internazionali. Lo studio delle varie *forme di equilibrio di potenza* fino all'equilibrio del terrore dell'epoca nucleare e le ricerche sulle *guerre* e sulle loro cause sono stati tra i filoni più importanti all'interno di questa prospettiva [Waltz 1979].

Equilibrio di potenza

- Le **teorie liberali e neoliberali** pur partendo da assunti iniziali non molto diversi – anch'esse riconoscono infatti il carattere anarchico del sistema internazionale e il fatto che i singoli stati siano orientati a massimizzare i propri interessi – ritengono però che gli effetti di queste condizioni di partenza siano mitigati dall'alto *livello di interdipendenza* tra gli stati soprattutto sul piano economico, ma anche dal comune interesse di evitare *disastri internazionali* (come una catastrofe nucleare o ecologica) [Keohane 1986]. *Gli stati sarebbero quindi molto più propensi alla cooperazione di quanto non pensino le teorie realiste*. Queste teorie trovano una conferma almeno parziale nell'esistenza di molteplici casi di *cooperazione economica* tra stati, nella fiducia reciproca che, in effetti, si stabilisce tra alcuni stati interrompendo la spirale della paura reciproca, nella disponibilità di alcuni stati a dare carattere duraturo alla cooperazione attraverso la creazione di stabili istituzioni internazionali che, a loro volta, rendono il raggiungimento di accordi più facile [Krasner 1983; Kehoane e Milner 1996].

Propensione degli stati a cooperare

Le due teorie, che riflettono un diverso grado di ottimismo sul comportamento degli stati, si sono scontrate vivacemente nello studio delle relazioni internazionali, senza che alcuna delle due sia stata in grado di prevalere definitivamente. Una via di uscita dai dilemmi di questa lunga contrapposizione è quella proposta da chi suggerisce che, invece di cercare quale delle due teorie sia valida in assoluto, si tratta di determinare quale sia l'ambito di validità di ciascuna. Mentre le *teorie realiste* sembrano darci una migliore visione delle relazioni internazionali tra paesi nemici, tra i quali cioè non si sono sviluppate abitudini di cooperazione e il problema della sicurezza reciproca domina su tutto, le *teorie liberali* invece

appaiono meglio adatte a rappresentare una serie altrettanto importante di situazioni nelle quali invece gli stati sono amici o alleati e, messa da parte la paura, riescono a trarre profitto dalle complementarità reciproche [Sanders 1996]. In diverse aree del mondo ed in diverse fasi storiche le une o le altre teorie possono risultare più appropriate. I rapporti tra Stati Uniti e Unione Sovietica prima del crollo di quest'ultima offrivano certo un terreno propizio per gli studiosi realisti, mentre i rapporti prevalentemente economici tra i paesi dell'area atlantica si prestavano meglio ad una analisi in chiave liberale. D'altra parte, restando in una stessa area geografica, come quella europeo-occidentale, un confronto tra due fasi storiche distinte – la prima e la seconda metà del XX secolo – presenta due mondi di relazioni assai diversi, uno certo più vicino alla visione realista e l'altro a quella liberale.

2.2. Le proprietà del sistema internazionale

Per capire la realtà internazionale non basta naturalmente utilizzare le lenti di teorie molto generali e astratte come quelle brevemente illustrate. Occorre anche esaminare una serie di elementi che, ad un livello più basso di astrazione, specificano le *proprietà di questo sistema*. Il **numero degli attori** è una delle più ovvie caratteristiche da prendere in considerazione: in questo campo la proliferazione, soprattutto nella seconda metà del XX secolo, di nuovi stati come conseguenza della fine degli imperi coloniali europei ha introdotto un elemento significativo di novità. Ma il puro e semplice numero degli attori sarà una misura terribilmente imprecisa del sistema internazionale se non si tiene conto delle enormi **differenze di peso** esistenti tra essi. Che si considerino estensione territoriale, popolazione, risorse economiche o militari è facile constatare, anche senza arrivare agli estremi di un confronto tra gli Stati Uniti e alcuni stati-isola della Polinesia o dei Caraibi, che gli stati presenti nel mondo non sono certo tutti eguali tra loro. Naturalmente il discorso, sin qui ancora relativamente semplice, si fa più complesso quando si passa da una misura delle **risorse** disponibili in astratto all'analisi della loro utilizzabilità sulla scena internazionale. Non è detto per esempio che le risorse economiche siano sempre direttamente traducibili in influenza internazionale, come dimostrano i molti esempi storici di stati meno ricchi eppure dotati di potere internazionale maggiore di stati più ricchi e avanzati (si pensi al confronto Unione Sovietica e Giappone). Sulla base della distribuzione delle risorse tra gli attori si potranno avere assetti sistemici (bipolarismo, multipolarismo, ecc.) caratterizzati da proprietà molto diverse [Waltz 1979]. Infine, soprattutto per il periodo più recente, una analisi del sistema internazionale non dovrebbe trascurare alcuni rilevanti **soggetti non statali**, dalle grandi aziende multinazionali, alle organizzazioni non governative, alle chiese, ai movimenti ecologici, che sempre più frequentemente intervengono nei processi di decisione mondiali.

Quanti attori sono in gioco?

Differenze di peso e problema delle risorse

Emergere di soggetti non statali

Il sistema internazionale non è comunque soltanto la somma indifferenziata di tutti gli stati esistenti: al suo interno esistono *disomogeneità* e

segmentazioni molto pronunciate. Se guardiamo alle interazioni tra i diversi attori, constatiamo facilmente che esse sono molto diversificate: non si può certo dire che tutti interagiscano con tutti con la stessa intensità. Il sistema si articola fondamentalmente in **aree** (definite sulla base della prossimità geografica, della comunanza di relazioni commerciali, di contiguità culturali, ecc.) all'interno delle quali le relazioni tra gli attori sono più frequenti, intense e rilevanti (l'Europa occidentale, il Medio Oriente; il Sud-Est asiatico, ecc.). Solo alcuni attori, per le loro dimensioni e risorse, sono veramente **attori globali** e tendono quindi ad interagire con tutti gli altri; per la maggioranza degli attori internazionali il grosso delle relazioni si concentra in una «regione» soltanto o addirittura in sotto-zone di una regione. Per capire la realtà internazionale bisognerà quindi accertare le specifiche proprietà di questi **sotto-sistemi**, che possono variare in misura considerevole.

3. Conflitto e cooperazione tra gli stati

La qualità delle **interazioni tra gli attori** è naturalmente uno dei temi cruciali nello studio del sistema internazionale. Data la natura di questo l'attenzione si è spesso concentrata sulla modalità estrema di queste relazioni, cioè la **guerra**. Mentre all'interno degli stati l'affermarsi di un'autorità o meglio di un sistema di autorità centrale riconosciuto e legittimo ha drasticamente ridotto lo spazio per la violenza aperta nelle interazioni sociali, nel sistema internazionale, in mancanza di una forte autorità superiore a quella degli stati, la probabilità che le interazioni superino la soglia della violenza sfociando nella guerra è rimasta elevata [Holsti 1991]. La frequenza di questo fenomeno ha sollecitato molti studi diretti ad accertarne le cause, ma non si può dire che esista un pieno consenso sulle spiegazioni proposte. Come per altri aspetti delle relazioni internazionali sono state proposte spiegazioni che fanno riferimento a **caratteri del sistema nel suo complesso** (squilibri di potenza o mutamenti negli equilibri esistenti) [Waltz 1979]; a **caratteri propri dei singoli attori statali** (democraticità, nazionalismo) o a **processi interni** agli stessi (competizione tra partiti, esigenze di legittimazione delle élite politiche); infine a **caratteristiche diadiche**, cioè relative al rapporto tra coppie di attori internazionali [Russett 1993; Singer e Diehl 1980].

La guerra come modalità estrema di relazione fra sta

Per capire la guerra è utile anche osservare il suo opposto, cioè la **pace**. È bene ricordare infatti che se la guerra (e la sua possibilità) giocano un ruolo cruciale nel sistema internazionale, altri tipi di interazioni meno distruttivi rappresentano, tutto sommato, la eventualità più frequente. Relazioni commerciali, culturali, sociali tra gli stati e tra i soggetti interni a diversi stati costituiscono in genere un fitto tessuto pacifico, anche se spesso competitivo, che è di grande rilevanza per il sistema internazionale. Capire come questo si realizzi e che cosa lo renda possibile è dunque di grande importanza per capire meglio, *a contrario*, i fenomeni bellici. Alla base di queste relazioni pacifiche stanno indubbiamente le molteplici complementarità di interessi (economici e non) che esistono attraverso le

barriere statali. Rapporti di cooperazione attraverso i confini sono spesso, almeno in teoria, il migliore strumento per realizzare gli obiettivi degli stati e di soggetti interni agli stati. Tuttavia, come i teorici realisti hanno dimostrato, la sola esistenza di interessi comuni non è sufficiente a produrre la **cooperazione**: è necessario infatti che siano superati il timore e la sfiducia reciproci tra gli stati, che altrimenti li porterebbero a preferire strategie non cooperative, secondo la logica del *dilemma del prigioniero*.

Condizioni per la cooperazione

In questa prospettiva acquistano importanza tutti quei processi e quei meccanismi che tendono ad accrescere la fiducia reciproca tra gli attori internazionali e a ridurre i rischi per la sicurezza delle parti in causa. Alleanze più o meno formali e svariate forme di **organizzazione internazionale** hanno svolto in vari momenti e in vari ambiti del sistema internazionale un ruolo di grande importanza a questo fine [Krasner 1983; Haftendon, Keohane e Wallender 1999]. Lo studio di questi *meccanismi di cooperazione internazionale* mostra come essi, facilitando l'informazione reciproca sulle preferenze e le intenzioni dei diversi attori, riducano il ricorso a quei comportanti che concepiti come difensivi da uno stato vengono percepiti invece come offensivi dagli altri e quindi anche la propensione a quelle azioni offensive preventive che spesso scatenano le guerre.

La densità delle alleanze e delle organizzazioni internazionali non è certamente omogenea nel tempo e nello spazio. Alcune epoche e alcune zone del mondo vedono il sistema internazionale più fortemente strutturato da meccanismi istituzionali di cooperazione, altre epoche ed altre zone sono invece molto più povere in fatto di strumenti del genere. Basterebbe per esempio confrontare la situazione europea all'indomani delle prima guerra mondiale e quella odierna, o questa e la realtà dell'Africa post-coloniale. Ed è facile anche constatare come frequenza e intensità delle guerre siano inversamente correlate alla densità delle organizzazioni internazionali.

4. Sistema politico domestico e sistema internazionale

Una parte cospicua degli studi delle relazioni internazionali, come è abbastanza comprensibile, ha concentrato la sua attenzione sul *livello sistemico* e, interpretandone le componenti, cioè gli stati, come attori unitari, ha stabilito una netta separazione tra *politica internazionale* e *politica interna*. Da questa prospettiva restano fuori quindi sia le *modalità di svolgimento dei processi decisionali all'interno degli stati* che poi porteranno alle loro azioni sulla scena internazionale, sia anche le *conseguenze* che le vicende internazionali avranno all'interno di essi.

Politica interna/ politica internazionale: una separazione riduzionista

Questa immagine della realtà è fortemente *riduzionista*. La posizione e il comportamento degli stati sulla scena internazionale, anche se influenzati significativamente da fattori sistemici, non sono certo completamente indipendenti da quanto avviene nella scena interna. Intransigenza e aggressività ovvero disponibilità al dialogo, attivismo o passività, successi o insuccessi di un paese nella vita internazionale riflettono anche le dinamiche della politica interna. Cambiamenti di leader, vicende partitiche, spostamenti di voti, mutamenti di coalizioni, cambiamenti di regime politico possono riflettersi anche pesantemente sulla condotta di un paese sulla scena internazionale. È facile trovare esempi assai evidenti: il cambiamento di leadership in Inghilterra nel 1939 da Chamberlain a Churchill segna una drammatica revisione dell'atteggiamento verso la Germania nazista; l'ascesa al potere di De Gaulle in Francia porta a un profondo ripensamento della politica verso l'Algeria (e anche verso l'Europa); la crescita dei partiti di destra nella Germania di Weimar determina una crescente aggressività della Germania sulla scena internazionale; il cambiamento di regime in Unione Sovietica ha drasticamente mutato sia le sue capacità di azione internazionale che gli indirizzi di questa. E l'elenco potrebbe facilmente essere allungato.

4.1. Come la politica interna influisce sulla politica internazionale

In una prospettiva più generale e di lungo periodo gli studi su **state-** e **nation-building** hanno messo in luce *come le trasformazioni delle strutture politiche interne cambino in maniera profonda la scena internazionale* stessa e producano forme di conflitto bellico profondamente diverse dal passato [Tilly 1975]. Altre ricerche hanno suggerito l'esistenza di una *relazione significativa tra natura del regime politico e propensione alla guerra*: i **regimi autoritari** mostrerebbero una *maggiore propensione al conflitto internazionale* di quelli democratici [Russett 1993]. Il fatto che molti regimi autoritari contemporanei abbiano cercato di legittimarsi sulla base di una ideologia nazionalista e che questa li abbia spinti a perseguire una politica più aggressiva sulla scena internazionale potrebbe contribuire a spiegare questo fenomeno. Viceversa, il carattere più aperto del processo decisionale (e quindi la maggiore riconoscibilità, anche per gli altri stati, delle intenzioni dei governanti), la più forte responsabilità dei governanti verso i cittadini (che sono quelli che dovrebbero pagare i costi della guerra), lo stesso stile più pacifico della vita politica democratica interna, sono alcuni degli elementi che probabilmente concorrono a determinare il *minore coinvolgimento* delle **democrazie** nei conflitti bellici.

Propensione alla guerra dei regimi autoritar

Nell'ambito dei regimi democratici altri studi hanno esplorato quale sia il **ruolo dell'opinione pubblica** nei confronti delle decisioni di politica estera chiedendosi se questa abbia o meno un'influenza. Contrariamente a quanto pensavano i primi studi che tendevano ad attribuire all'opinione pubblica scarsa informazione, volatilità e quindi irrilevanza, studi empirici più recenti hanno mostrato che questa immagine non corrisponde completamente alla realtà e che l'opinione pubblica in questo campo presenta caratteri assai meno negativi e quindi è in grado di esercitare una sua influenza da non sottovalutare [Nacos, Shapiro e Isernia 2000].

Il ruolo dell'opinione pubbl

Ci sono dunque molti elementi per ritenere significativa l'**influenza di fattori interni** sia di breve sia di lungo periodo sui comportamenti internazionali. D'altra parte se supponiamo, come le diverse teorie delle relazioni internazionali danno per scontato, che gli stati nella loro azione internazionale siano guidati dal desiderio di perseguire le preferenze

nazionali, i contenuti di queste sono in larga parte definiti dai processi politici interni. E questi ultimi sono anche in buona misura responsabili della produzione delle risorse utilizzabili sulla scena mondiale dagli stati. Naturalmente questi elementi si combinano poi con le opportunità e i vincoli prodotti da fattori più squisitamente sistemici (cambiamenti negli equilibri e nei rapporti di forza internazionali, successi e insuccessi dell'azione internazionale, ecc.) che possono amplificarne o ridurne e distorcerne l'influenza.

4.2. Come la politica internazionale influisce sulla politica interna

Molti altri esempi, d'altro canto, mostrano che *eventi e processi internazionali possono riverberarsi sulle vicende interne*. *Sconfitte in guerra* hanno fatto cadere molti regimi autoritari e totalitari (dal fascismo italiano al nazismo tedesco, al regime militare argentino) e stimolato transizioni alla democrazia, o più limitatamente determinato cambiamenti nei partiti e leader al governo (si ricordino gli effetti della guerra del Vietnam sul partito democratico americano e sul presidente Johnson). E, al contrario, *vittorie in guerra* hanno, volta a volta, facilitato la formazione di uno stato (ad esempio, l'impero tedesco dopo la vittoria sulla Francia nel 1870), rafforzato un regime (quello sovietico dopo la seconda guerra mondiale), un partito e un leader (il Partito conservatore e la signora Thatcher dopo la guerra delle Falklands). Naturalmente anche vicende internazionali meno drammatiche della guerra possono fare sentire i loro effetti. Per esempio, lo *sviluppo della cooperazione internazionale in materia economica* e i *processi di globalizzazione* che ne sono derivati hanno esercitato significative influenze sulle politiche sociali, fiscali e di bilancio interne agli stati [Keohane e Milner 1996].

Influenza della cooperazione internazionale e della globalizzazione

Il tema delle influenze internazionali è stato ampiamente usato anche in una prospettiva di lungo periodo per spiegare i processi di formazione dello stato e della nazione. La **competizione internazionale tra stati** è stata probabilmente uno dei fattori più importanti nello stimolare lo sviluppo di quelle forti **burocrazie centralizzate** che costituiscono la *struttura portante* degli stati moderni, così come nel promuovere una più precisa e distintiva **identità nazionale**. A più riprese è stata inoltre sottolineata la *rilevanza dei fattori internazionali* nello sviluppo del **regime democratico**. L'introduzione di istituzioni rappresentative, sia in epoche pre-democratiche sia agli albori della democrazia, può essere considerata anche come una risposta alla esigenza di sviluppare all'interno del paese un forte consenso capace di favorire poi un'azione internazionale più vigorosa [Hintze 1931]. È un discorso simile si potrebbe fare per un passaggio successivo: quello che ha consentito l'accesso alla soglia del governo di forze politiche prima escluse [Rokkan 1970]. In molti paesi europei sono state proprio le esigenze straordinarie di uno sforzo bellico o le conseguenze di esso a produrre la prima **accettazione di forze prima escluse**, come socialisti o cattolici, in posizioni di governo (e un discorso non diverso potrebbe essere fatto per le **estensioni del suffragio**).

L'impatto della politica internazionale sulla scena interna è comprensibile se si tiene conto da un lato dei significativi vantaggi, dall'altro dei notevoli rischi nei quali possono incorrere gli stati e con essi le élite e le istituzioni politiche nazionali come risultato della loro partecipazione agli eventi del sistema internazionale. Gli uni e gli altri possono essere di grande portata ed è generalmente difficile proteggere completamente da essi i processi politici domestici se non attraverso costose politiche di isolamento internazionale che pochi paesi sono in grado di (o disposti ad) intraprendere.

▶ In conclusione occorre ricordare che, se **politica interna e politica internazionale sono realtà diverse e funzionanti secondo logiche peculiari, non possono essere considerate realtà completamente separate**. E se una comprensibile logica di divisione del lavoro porta gran parte degli studiosi a concentrarsi sulle caratteristiche e dinamiche specifiche di funzionamento dell'una o dell'altra, non si può dimenticare che le *interazioni* nei due sensi sono estremamente importanti per capire e l'una e l'altra realtà.

5. Le trasformazioni del sistema internazionale dopo la seconda guerra mondiale

Sin qui si è fatto riferimento al sistema internazionale in termini piuttosto generali; ma, come si era già anticipato, ci troviamo di fronte ad una realtà suscettibile di variazioni importanti sia nello spazio sia nel tempo. In particolare, vanno segnalati i cambiamenti che, dopo la seconda guerra mondiale e ancor di più negli ultimi decenni, hanno segnato profondamente i rapporti internazionali. Un'attenzione speciale meritano da un lato lo sviluppo di **organizzazioni internazionali formalizzate di carattere civile**, di portata sia *globale* (l'**Onu**, il **Fondo monetario internazionale**, la **Wto** o **Omc** (**Organizzazione mondiale del commercio**) sia *regionale* (**Ue**, **Efta**, l'**Organizzazione per l'unità africana**, ecc.), dall'altro la formazione di grandi e durevoli **alleanze militari** (**Nato** e **Patto di Varsavia**) e sulla base di esse del **sistema bipolare**, e infine l'ascesa di **attori non statali** sulla scena mondiale.

Le organizzazioni internazionali «civili»

Anche se alcune delle organizzazioni internazionali civili sono anteriori, è stato però soprattutto il **sistema delle due grandi alleanze militari** a caratterizzare per circa quattro decenni il sistema internazionale postbellico. Il **sistema dei due blocchi**, se con lo sviluppo della minaccia nucleare ha portato all'estremo il tipico problema del sistema internazionale, cioè quello della *sicurezza*, ha però prodotto anche un *equilibrio di potenza* rivelatosi assai stabile al quale possono essere accreditate le condizioni di pace che hanno prevalso nella parte del mondo interessata da esso [Waltz 1979]. A questo assetto va anche ascritta nei fatti una netta differenziazione di status tra due tipi di attori internazionali, le **superpotenze** e gli **altri stati aderenti alle due alleanze**. Per questi ultimi si è prodotta una chiara perdita di sovranità in buona parte delle questioni attinenti alla sicurezza,

Il sistema dei due blocchi

delegate o assunte dalla superpotenza di riferimento. In Europa occidentale questa situazione inedita, che ha eliminato le tradizionali preoccupazioni reciproche di sicurezza tra gli stati, ha probabilmente costituito uno tra i fattori decisivi che hanno consentito i processi di integrazione sopranazionale in campo economico degli anni successivi.

Se gli assetti postbellici di sicurezza hanno avuto inizialmente un peso predominante nel caratterizzare la realtà internazionale, con il passare del tempo è stato lo sviluppo delle **organizzazioni internazionali «civili»**, ad acquistare un rilievo crescente. A *livello globale* troviamo il crescente attivismo delle Nazioni Unite in settori come il mantenimento o il ristabilimento della pace, sia tra paesi sia all'interno di paesi interessati da guerre civili (*peace-keeping*; *peace-enforcing*, ecc.), la promozione di istituzioni democratiche (missioni di osservazione di elezioni), la protezione delle minoranze e dei diritti umani, la difesa dell'ecosistema. Va segnalato inoltre lo sviluppo di **istituzioni di cooperazione economica** come il **Fondo monetario** e più di recente, l'**Organizzazione mondiale del commercio**. A *livello regionale* sono da rimarcare fenomeni come l'**Unione europea**, che per la sua importanza merita un trattamento a parte, il **Mercosur** nel cono meridionale dell'America Latina, il **Nafta** nel Nord America, l'**Asean** nell'Asia sud-orientale.

Tutti questi fenomeni hanno indubbiamente caratteri tra loro assai differenziati e meriterebbero un trattamento più specifico; dal complesso di essi emergono comunque alcuni dati significativi per una valutazione della realtà internazionale.

– Innanzi tutto, lo sviluppo di un ambiente internazionale sempre più densamente definito da istituzioni, procedure e regole *favorisce la cooperazione tra gli stati* e rende il sistema internazionale un po' meno la scena di un confronto nudo e diretto tra questi.

– In secondo luogo, il rafforzamento di autorità soprastatali con poteri a volte anche assai significativi *mette in questione la pretesa di assolutezza della sovranità degli stati*.

In questo contesto, per il quale si può giustamente parlare di una «globalizzazione della politica» [Held e McGrew 2000], trovano uno spazio di azione sempre più significativo **attori non governativi** di vario tipo, non basati cioè sui governi nazionali ma sull'iniziativa di individui, associazioni, movimenti e imprese private; con qualche cautela si può arrivare a dire che si sta sviluppando una sorta di *opinione pubblica mondiale*. Di conseguenza la politica internazionale viene acquistando alcuni caratteri di quella interna, e genera così anche la crescente richiesta che la prima sia assoggettata ai principi tipici della seconda (per esempio a quelli di democrazia, di solidarietà, di rispetto dei diritti umani). Fa parte di questo mutamento anche il crescente proiettarsi del terrorismo dalla sfera intrastatale a quella internazionale, come ha mostrato l'attacco del 2001 alle Twin Towers di New York.

6. Un nuovo assetto sistemico in Europa

Come si è già detto, l'Europa si presenta oggi all'interno del sistema politico internazionale come un'area caratterizzata da sviluppi di particolare rilievo nella direzione appena indicata. Questa regione, segnata fino alla seconda guerra mondiale dalle dinamiche più vicine ai modelli della scuola realista – difficoltà di cooperazione tra gli stati e alti rischi di conflitto armato –, dopo la seconda guerra mondiale ha visto svilupparsi invece forme profondamente innovative di organizzazione interstatale, sino ad arrivare ad una situazione nella quale i confini tra realtà internazionale e realtà politica domestica sembrano progressivamente confondersi. Ciò che risulta particolarmente interessante in questa esperienza è, in primo luogo, il carattere piuttosto peculiare delle istituzioni e delle regole adottate da quella che è stata all'origine la **Comunità europea del carbone e dell'acciaio**, poi la **Comunità economica europea** e successivamente la **Comunità europea** e l'**Unione europea**. In secondo luogo va sottolineata la *dinamica espansiva* di questa costruzione sia sotto il profilo dei settori di *policy* interessati che dei paesi aderenti. Nell'arco di quarant'anni (un periodo non brevissimo, ma neppure troppo lungo se paragonato ad altri processi di costruzione di grandi strutture politiche) quella che, inizialmente, era una modesta comunità di sei paesi, costituita per regolamentare produzione, prezzi e commercio interstatale di due prodotti soltanto (seppure strategici come il carbone e l'acciaio), si è trasformata in un'organizzazione con 27 (2007) membri (e con molti altri in lista di attesa) che copre ambiti di intervento pubblico che vanno dalla gestione pressoché completa del settore agricolo, alla regolamentazione del mercato e della concorrenza, dalla definizione delle politiche commerciali con il resto del mondo alla gestione della moneta, dalle politiche di promozione dello sviluppo alle politiche ambientali e sociali fino ad un primo avvio di cooperazione nelle politiche estere e militari [Nugent 2006].

Le istituzioni europee

Sviluppatasi attraverso lo strumento tipico della *cooperazione internazionale tra stati*, cioè attraverso trattati ratificati dai paesi aderenti, l'Unione europea ha adottato, sin dai suoi primi passi, forme istituzionali peculiari. Già con la Ceca è venuto alla luce un articolato reticolo base di istituzioni che poi sarà sostanzialmente ripreso nella Comunità europea. Tra queste istituzioni vanno segnalate l'**Alta Autorità** (che poi diventerà la **Commissione**), un organismo a cavallo tra autorità di governo e di alta amministrazione che, grazie ad una forte delega di autorità, governa direttamente i settori di *policy* ad esso affidati; il **Consiglio dei ministri**, composto dai ministri di ogni paese membro responsabili per un dato settore di *policy*, con poteri legislativi e di alto indirizzo politico; l'**Assemblea comune** composta di parlamentari nazionali (che nel 1962 sarà rinominata **Parlamento europeo** e dal 1979 sarà basata sul principio della elezione diretta) con parziali poteri legislativi e di controllo; e una **Corte di giustizia** con il compito di giudicare i conflitti tra gli stati, tra questi e la Comunità, e tra gli organi della Comunità [*ibidem*]. A questo primo gruppo di istituzioni sono stati aggiunti il **Comitato economico e sociale** (1956); la **Banca europea degli investimenti** (1958); il **Coreper** (il Comita-

to dei rappresentanti permanenti degli stati; 1965); il **Consiglio europeo** (organismo nel quale si ritrovano i capi di stato e di governo; 1974 e 1986); il **Comitato delle regioni** (1988 e 1994); la **Banca centrale europea** (1997); l'**Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune** (1999), per non parlare di altre istituzioni di minore importanza.

Come si vede, si tratta di un sistema istituzionale che, in termini di articolazione e complessità, non è certo da meno di quelli delle democrazie nazionali, dei quali riprende gli elementi generali anche se declinandoli in forme peculiari. Nel corso del tempo, oltre alla proliferazione di istituzioni, ci sono state alcune importanti modifiche nelle relazioni interistituzionali – in particolare *un deciso aumento dei poteri legislativi del Parlamento europeo* – ma si è mantenuto il tratto originario fondamentale, cioè *la compresenza di istituzioni costituite sulla base di rappresentanze di organi istituzionali nazionali* (Consiglio dei ministri, Consiglio europeo, Parlamento prima maniera, Coreper) *e di altre che invece hanno una loro esistenza autonoma* (Commissione, Parlamento post-1979; Direttorio della Banca centrale europea; Alto Rappresentante della Pesc). Questo reticolo di istituzioni ha consentito di realizzare in settori specifici, ma progressivamente sempre più estesi di *policy*, livelli di delega di autorità dagli stati nazionali a un'organizzazione internazionale e, grazie a questi, di omogeneizzazione delle politiche pubbliche quali non esistono in alcun'altra regione del sistema internazionale.

È vero che gli stati membri, e in sostanza i loro governi, hanno mantenuto un peso molto significativo in tutto il processo decisionale comunitario, attraverso la presenza nel Consiglio dei ministri e poi nel Consiglio europeo, grazie al potere di nominare i commissari, e a regole decisionali nelle quali l'unanimità (e dunque il potere di veto dei singoli governi) resta un principio largamente presente. Singoli stati hanno dimostrato nella storia dell'integrazione europea come sia realistica la possibilità di bloccare anche a lungo il processo decisionale (si veda la politica della «sedia vuota» adottata dalla Francia negli anni sessanta). Tuttavia azioni di questo tipo, se considerate in una prospettiva temporale più lunga, non hanno fermato lo sviluppo della costruzione comunitaria che ha mostrato un dinamismo tutt'altro che trascurabile (anche se magari inferiore alle attese dei sostenitori più idealisti di un'Europa federale).

6.1. Espansione territoriale della Comunità

L'aspetto forse più palese di questo dinamismo è dato dall'**espansione territoriale della Comunità**. L'iniziale nucleo di sei paesi (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Olanda) si è allargato prima verso il Nord, con l'ingresso di Inghilterra, Irlanda e Danimarca, poi verso il Sud con l'adesione di Grecia, Portogallo e Spagna, poi di nuovo a Nord, con l'entrata di due paesi scandinavi, Finlandia e Svezia, e a Est con l'Austria e infine soprattutto all'Est con l'entrata dei paesi del Centro Europa.

Questa espansione territoriale ha una pluralità di significati. Da un lato testimonia della crescente capacità di attrazione della Ue, e costituisce una sorta di ripetuto «voto favorevole» ai suoi principi fondamentali; dall'altro segnala il suo chiaro prevalere su altre forme di organizzazione interstatale tentate in Europa – dall'Efta nell'Europa occidentale al Comecon nell'Europa centro-orientale. L'allargamento territoriale porta con sé naturalmente anche un aumento significativo della *eterogeneità interna* e dello *stress organizzativo*. Questi due effetti sono probabilmente stati assai rilevanti ai fini di un altro aspetto del mutamento, quello che riguarda gli **ambiti di intervento** della Ue. L'immissione di nuovi paesi, con problemi spesso significativamente diversi da quelli dei paesi già membri, è stato uno stimolo importante per il cambiamento delle politiche esistenti e per la presa in considerazione di nuovi settori. Inoltre ha proposto in maniera ricorrente all'agenda comunitaria la *questione della riforma istituzionale*.

6.2. Espansione delle competenze comunitarie

L'**espansione delle competenze comunitarie** è il secondo aspetto dello sviluppo europeo che deve essere sottolineato. Attraverso successive revisioni dei trattati iniziali, ma anche attraverso la reinterpretazione delle norme di questi e la loro messa in opera, la Comunità europea ha allargato fortemente il proprio *raggio di azione*.

Particolarmente rilevanti appaiono le trasformazioni apportate dai nuovi trattati. Sono da segnalare il completamento dell'integrazione del mercato interno che ha comportato un cospicuo sviluppo di politiche di regolazione e deregolazione; l'avvio e l'espansione delle politiche regionali, e poi soprattutto l'**integrazione monetaria** [Dyson e Featherstone 1999]. Quest'ultima ha giustamente attirato una notevole attenzione. Non solo perché con l'introduzione di una moneta unica europea uno dei simboli più classici della sovranità statale è stato trasferito dal livello nazionale a quello europeo e perché, con la creazione della Banca centrale europea, al sistema delle istituzioni europee esistenti ne è stata aggiunta una nuova, dotata di un notevole margine di autonomia dai governi degli stati e con caratteristiche assai più federali che intergovernamentali. Forse altrettanto importante è stato il **processo** che ha condotto all'ammissione dei paesi all'**Unione monetaria europea (Ume)**: i parametri stabiliti nel Trattato di Maastricht (in materia di inflazione, livelli del deficit e del debito pubblico, fluttuazioni delle monete, ecc.) hanno costituito nel periodo di preparazione dell'euro un cospicuo sistema di vincoli su settori molto importanti delle politiche pubbliche nazionali, riverberandosi direttamente sulle vicende politiche interne (soprattutto in quei paesi come l'Italia che si sono trovati più lontani dai livelli prescritti). Questo sistema di vincoli è poi stato istituzionalizzato con il Patto di stabilità e crescita.

Superiorità delle norme europee

Alcuni importanti cambiamenti sono avvenuti anche *per via giurisdizionale*, grazie all'azione della Corte di giustizia europea e alla sintonia stabilitasi tra questa e le corti nazionali. In particolare deve essere sottolineata l'affermazione della **superiorità delle norme europee su quelle nazionali** [Weiler 1999].

Se si guarda complessivamente a questa cospicua trasformazione si può notare che essa non è stata omogenea, ma ha interessato molto più significativamente certe sfere dell'azione pubblica rispetto ad altre. Ha toccato molto di più tutto quello che riguarda la *regolamentazione del mercato economico* che non le politiche sociali o quelle di sicurezza. Come è stato sottolineato l'integrazione è stata molto più di carattere *negativo* che non positivo; cioè si è rivelata più efficace nell'eliminare le barriere doganali, tariffarie, regolative tra i diversi paesi che non nello stabilire misure positive di riequilibrio delle disparità economiche e sociali [*ibidem*; Scharpf 1999]. Questo fa sì che la nuova *polity* europea si presenti con caratteristiche assai diverse da quelle che sono state tipiche degli stati nazionali dell'ultimo secolo, i quali avevano sviluppato invece un enorme arsenale di politiche di intervento attivo sulla società nella forma sia del *welfare state* sia dello stato «imprenditore». D'altro canto, si può sostenere che la Comunità europea è forse più in sintonia con gli sviluppi più recenti degli stati nazionali, che sono andati proprio nella direzione di un alleggerimento dell'intervento pubblico diretto nell'economia e in un crescente ricorso all'utilizzazione di *meccanismi regolativi indiretti* [Majone 1996].

Integrazione negativa

È interessante notare come il *settore della politica estera e di sicurezza* sia rimasto fuori della portata dell'integrazione europea per gran parte della sua vicenda storica. La cosa non deve essere tuttavia considerata casuale se si ricorda che, alle origini della Comunità economica europea, c'è proprio il fallimento, nel 1954, di un ambizioso tentativo di integrazione delle politiche e istituzioni di difesa dei paesi europei – la cosiddetta **Comunità europea di difesa (Ced)**. Ci sono buoni motivi per ritenere che lo sviluppo dell'integrazione in questo settore sia stato bloccato sostanzialmente dall'esistenza da un lato di un'organizzazione internazionale assai più consolidata e forte nel settore della difesa (la **Nato**), dall'altro della persistente pretesa degli stati nazionali di conservare sotto il proprio controllo uno degli elementi simbolicamente più vistosi della sovranità nazionale (o perlomeno quanto ne rimaneva in un sistema dominato dalle due superpotenze). I passi compiuti in questo settore, prima con la cosiddetta *cooperazione politica*, sono stati estremamente prudenti e solo negli ultimi anni si nota qualche sviluppo più significativo – la creazione di un responsabile della **Pesc**, la costituzione di un corpo comune di difesa. Non sembra un caso che questo processo si sia intensificato nel momento in cui la scena europea e in generale il sistema internazionale non sono più dominati dal bipolarismo Usa/Urss e vi si manifestano, come nei Balcani, o nel Medio Oriente, crisi locali di difficile soluzione. Si tratta, come è facile capire, di sviluppi che se estesi potrebbero significare una profonda trasformazione dei rapporti tra l'**Unione europea** e gli altri attori significativi in questo campo (**stati nazionali** e **organizzazione atlantica**) e quindi anche del suo posto nel complicato quadro politico di questa regione del mondo.

La politica estera e di difesa

7. Come spiegare lo sviluppo europeo

La permanenza nel tempo della Comunità europea e il suo sviluppo sollevano abbastanza naturalmente il problema della loro spiegazione. *Quali fattori e quali teorie possono essere utilizzati per spiegare un fenomeno così straordinario nella realtà internazionale?* In buona misura questo problema si intreccia anche con quello della identificazione della *natura* della Comunità europea; per semplicità però cercheremo per ora di tenerlo separato.

- Tra le prime spiegazioni proposte ci sono quelle che vengono correntemente chiamate **funzionaliste** e **neofunzionaliste**: queste teorie interpretavano il processo di integrazione europea come il risultato di **un processo continuo di diffusione (spillover) di innovazioni da un settore all'altro, spinto essenzialmente dalle esigenze dello sviluppo economico** (ecco perché il termine funzionalista) e sostenuto dal successo delle soluzioni adottate in sede comunitaria. Semplificando un po', lo sviluppo economico e la crescente interdipendenza tra gli attori economici attraverso le barriere statali avrebbero fornito la spinta per una maggiore collaborazione interstatale, la quale, una volta realizzata, avrebbe portato a sua volta, grazie al suo successo e all'azione dei nuovi tecnocrati europei ad una ulteriore espansione delle politiche europee; a questo si sarebbero poi aggiunte progressivamente le spinte dei cittadini europei che, visto il successo delle soluzioni europee, avrebbero trasferito le loro aspettative dallo stato nazionale alla nuova entità sovranazionale [Haas 1964]. Queste spiegazioni, pur cogliendo alcuni aspetti significativi della dinamica europea presentano però alcuni seri difetti. Anche per il loro carattere estremamente generale esse non danno indicazioni molto precise sulle modalità e i tempi con i quali questi processi si svilupperebbero. In particolare non sembrano molto adatte a spiegare l'alternarsi di periodi anche prolungati di stasi e fasi di sviluppo più accelerato. Le teorie funzionaliste sottovalutano inoltre drasticamente l'importanza dei *fattori politici* rispetto a quelli economici, in particolare i margini di azione degli stati nazionali e della loro dirigenza politica. Proprio quest'ultimo punto sta alla base del filone opposto di letture del processo europeo.

Le teorie funzionaliste e il concetto di *spillover*

- Secondo la cosiddetta **prospettiva intergovernativa** gli stati nazionali non avrebbero affatto perso il controllo del processo e anzi ne sarebbero stati i veri promotori in maniera non diversa da quello che avviene in altre forme di cooperazione internazionale. **Gli sviluppi comunitari andrebbero quindi interpretati essenzialmente in termini di azioni coscienti di cooperazione tra stati che perseguono i propri interessi e che attraverso questa via riescono a risolvere i propri problemi e quindi a consolidarsi** [Hoffman 1982; Milward 1992]. L'esempio più rilevante di questa posizione è espresso da un recente studio che, utilizzando le teorie della negoziazione internazionale, ha sostenuto che alla base delle più importanti tappe dell'integrazione europea dai Trattati di Roma sino a Maastricht si può essenzialmente trovare una *convergenza tra le preferenze economiche dei principali attori nazionali* [Moravcsik 1999]. Queste ricerche hanno contribuito a riequilibrare un certo «europeismo ingenuo», che vedeva nel processo di costruzione europea o il semplice frutto di idee e pensatori, o di una

La prospettiva intergovernativa

dinamica prevalentemente guidata dalle istituzioni comunitarie e intrinsecamente espansiva. La persistente importanza degli stati membri e la loro propensione a perseguire gli interessi e le preferenze nazionali non devono essere sottovalutate: d'altra parte come potrebbe non essere così visto che il disegno istituzionale comunitario lascia ad essi un posto centrale?

• Il limite delle teorie cosiddette intergovernative è semmai di trascurare il fatto che il fenomeno europeo non può essere ridotto ad una mera sequenza di accordi indipendenti tra loro, ma in misura non trascurabile costituisce anche un **processo additivo** in base al quale gli sviluppi passati concorrono a predeterminare quelli successivi (*path dependency*) [Pierson 1996]. Secondo le interpretazioni di quello che a volte viene definito **neoistituzionalismo storico**, il ruolo centrale delle preferenze economiche degli stati (o per meglio dire dei governi di questi) non esclude tuttavia che la convergenza tra queste, la quale ha prodotto i vari balzi avanti dell'integrazione europea, sia stata significativamente incentivata dagli **sviluppi stessi della costruzione comunitaria**. Il successo delle istituzioni e dei meccanismi comunitari e il consolidamento di essi che ne è derivato, possono essere visti come una variabile decisiva per spiegare perché la convergenza tra preferenze statali sia stata molto più facile in Europa che in altre parti del mondo e come gli accordi intergovernativi possano aver avuto in quest'area *effetti cumulativi*.

Neoistituzionalismo storico

A ben vedere le diverse prospettive teoriche hanno focalizzato la loro attenzione su soggetti e processi diversi dell'integrazione europea. Questa d'altra parte per la sua complessità si presta bene ad offrire punti di vista diversi e facce anche assai eterogenee. Se le **teorie funzionaliste** e **neofunzionaliste** avevano concentrato la loro attenzione sulle *dinamiche intrinseche ai processi di sviluppo economico* e sul *ruolo delle istituzioni peculiari della Comunità europea*, come in particolare la Commissione, e sulla loro *capacità espansiva*, le **teorie intergovernative** hanno invece riportato al centro dell'interesse i *governi nazionali* e le loro *interazioni* nel Consiglio dei ministri e nelle Conferenze intergovernative. **Altre analisi** hanno messo in luce il *ruolo della Corte di giustizia* e del *sistema giudiziario in generale*, altre ancora quello dei *gruppi di interesse*.

Alla luce del tragitto complessivo compiuto sino ad oggi dalla *polity* europea, sembra necessario ricorrere ad una spiegazione che tenga conto da un lato della *persistente vitalità degli stati nazionali* e della rilevanza delle preferenze politiche articolate al loro interno, dall'altro lato del *consolidamento di un sistema di istituzioni europee* che ha fatto buona prova di sé nel consentire a queste preferenze di manifestarsi ma anche di integrarsi in politiche comuni. Senza capire l'**interazione** tra questi due elementi è difficile capire come la Comunità europea abbia potuto non solo sopravvivere, ma prosperare ed espandersi.

8. Verso una nuova «entità politica»

Lo sviluppo dell'integrazione europea e la crescente importanza, non solo in questa regione del mondo, ma sempre più anche all'esterno di questa, delle istituzioni che ne sono scaturite ha stimolato la riflessione sulla natura di questa **nuova «entità politica»**. Che cos'è l'Unione europea? Nient'altro che un'organizzazione o un regime internazionale [Keohane e Hoffmann 1991], oppure una nuova forma di stato federale o confederale, oppure qualcosa di diverso ancora [Schmitter 1996]? O forse addirittura tutte queste cose insieme [Weiler 1999, 270 ss.]? In questa discussione che guarda alle istituzioni, agli attori, alle procedure decisionali e ai contenuti delle politiche europee la Comunità europea è stata inizialmente studiata soprattutto avendo come riferimento altre organizzazioni internazionali; ma negli ultimi anni hanno acquistato crescente importanza le prospettive di studio che ad essa applicano concetti originati nell'ambito della **politica comparata** e del **diritto costituzionale** [Hix 1999; Schmitter 1996; 2000; Weiler 1999; Fabbrini 2007].

La natura dell'Unione europea

▸ Le giustificazioni per la prima prospettiva sono ovvie. L'Unione europea nasce nello spazio tipico della **politica internazionale** e attraverso gli strumenti classici di questa. Una serie di stati, che non hanno rinunciato a definirsi sovrani, hanno dato origine attraverso trattati internazionali ad un'organizzazione diretta a consentire la collaborazione tra di essi in alcuni specifici campi. Il carattere internazionale della costruzione europea traspare anche dal fatto che, all'interno di essa, i *governi nazionali* hanno mantenuto sin dall'origine (e a più riprese riaffermato, per esempio con l'istituzionalizzazione del Coreper e del Consiglio europeo) un ruolo determinante nei processi decisionali, che il principio dell'unanimità è largamente utilizzato, che l'indirizzo politico della Comunità è fondamentalmente nelle mani dei leader politici nazionali.

Ue e politica internazionale

▸ A fianco di questa immagine se ne può però legittimamente proiettare un'altra piuttosto diversa. Accanto alla componente intergovernativa sussistono importanti elementi che fanno dell'Unione europea qualcosa di più prossimo alla **politica domestica**.

Ue e politica domestica

– In primo luogo alcune *istituzioni europee cruciali* (**Commissione**, **Parlamento**, **Corte di giustizia**, **Banca centrale**) sono costituite secondo principi piuttosto diversi da quelli prevalentemente adottati nella cooperazione internazionale e con esse gli attori governativi nazionali devono fare seriamente i conti.

– Inoltre il *processo decisionale* funziona, almeno in parte, secondo principi e regole diversi da quelli utilizzati sulla scena delle relazioni internazionali: in particolare il *principio di maggioranza* (seppur qualificata), adottato in vari settori comunitari, introduce importanti limitazioni alla regola dell'unanimità.

– A questo si deve aggiungere che *una parte significativa delle decisioni prese dalle diverse istituzioni europee* (per lo più attraverso procedure che vedono la cooperazione sia di quelle a carattere intergovernativo sia di quelle più chiaramente sovranazionali) *ha efficacia diretta all'interno dei paesi membri*, aprendo così una cospicua breccia nelle frontiere giuridiche degli stati nazionali [Weiler 1999].

– Un ulteriore elemento che contribuisce a fare dell'Unione europea una realtà *sui generis* rispetto alle organizzazioni internazionali è la crescente ampiezza della sua **sfera di competenza**, che dal settore stret-

tamente economico e commerciale si è andata espandendo verso la *gestione della moneta* e anche a settori non strettamente economici, come quello della *mobilità interna delle persone* (accordi di Schengen), quello *culturale* (i programmi Erasmus e di promozione della ricerca), o quello della *cooperazione in materia di difesa e politica estera*. Mentre le organizzazioni internazionali tendono ad avere competenze precise e delimitate, la Comunità europea sembra sempre più avvicinarsi, per la mancanza di limiti precisi, agli stati nazionali. Come conseguenza di ciò si è sviluppato ormai un *fitto sistema di interazioni dirette tra soggetti sub-nazionali* – dai gruppi di pressione agli enti locali – *e organismi comunitari* che non è più completamente mediato dalle autorità governative statali e che esercita un'influenza non trascurabile sui processi decisionali [Majone 1996].

Unione europea e stati nazionali

Certamente se questa realtà viene paragonata al modello idealizzato dello stato (centralistico) la distanza appare notevole. La struttura e il funzionamento dell'Unione europea si presentano assai più farraginosi e ambigui che in quel modello. Meno chiare sono sia la fonte, sia le gerarchie di autorità. Più instabile la ripartizione di competenze, maggiori le possibilità dei membri di sottrarsi almeno parzialmente agli sviluppi della Comunità (per esempio non accettando di essere compresi in alcuni sviluppi di competenze, come l'**euro**). Assai più debole il senso di appartenenza ad un'unica entità politica. Questa distanza appare, tuttavia, meno netta se si guarda alla *realtà concreta* degli stati democratici.

– In primo luogo si deve osservare che l'esperienza di questi ultimi conosce variazioni assai cospicue: passando da quelli fortemente centralizzati a quelli marcatamente federali, il modo di intendere la comunità politica, la «geometria» del sistema di autorità e l'allocazione delle competenze e delle risorse tra i diversi livelli potestativi cambiano in misura molto significativa.

– In secondo luogo, se il modello ideale dello stato disegna all'interno di tali livelli una gerarchia di autorità basata sulla chiara e inequivocabile superiorità dell'autorità statale stessa, nella pratica questa può essere molto più soggetta a *forme di negoziazione e trattativa* con altri soggetti «privati». Si pensi, per esempio, a come importanti aspetti delle politiche economiche siano in molti stati decise assai più sulla base di *negoziati neo-corporativi tra governo* e *grandi attori produttivi* che ricorrendo al principio dell'autorità statale e democratica e a votazioni parlamentari (cfr. cap. 8).

– Infine, ricordiamo come il senso di identità nazionale, che sembra caratterizzare così nettamente lo stato nazionale contemporaneo, non sia un dato «naturale» e originario ma piuttosto il frutto di processi spesso lunghi e faticosi di costruzione e sia inoltre suscettibile di attenuarsi sensibilmente nel tempo.

In questa prospettiva, l'Unione europea, se appare forse irrimediabilmente lontana dal modello idealtipico di stato, manifesta però elementi di parentela e somiglianza assai maggiori se la confrontiamo con alcuni casi specifici di stati come la Svizzera [Blondel 1998], oppure con le fasi iniziali della costruzione dello stato e forse anche con alcuni sviluppi recenti dello stesso. Diventa così un po' meno rilevante anche il quesito

se il destino dell'Unione sia quello di un *mega-stato* centralizzato di dimensione europea (destino che non sembra ad oggi probabile in tempi ravvicinati e, per molti buoni motivi, neppure auspicabile), anche perché questa prospettiva, in vista delle profonde trasformazioni in corso negli stessi stati nazionali, potrebbe sembrare una rincorsa anacronistica.

▶ Per capire l'Unione europea come sistema politico occorre piuttosto sviluppare un qualche modello di **multi-level governance** che sia in grado di spiegare come molteplici definizioni della comunità politica (*sovranazionale*, *nazionale* e *subnazionale*), diversi livelli di organizzazione del potere politico e politiche a raggio territoriale differenziato possano coesistere e secondo quali modalità interagiscano [Marks *et al.* 1996]. È il passo necessario anche per prevedere quale possa essere la dinamica futura di questa entità politica, quale la sua capacità di risolvere in maniera soddisfacente i problemi politici che cadono sotto la sua responsabilità, quale la qualità (alla luce di criteri di valutazione come quelli liberali e democratici) della politica che in esso si sviluppa, e anche quali le sue possibilità di sopravvivenza.

Modelli di *multi-level governance*

9. Quanto democratica è l'Unione europea?

In questa prospettiva va vista anche la discussione crescente sulla questione del (presunto) **deficit democratico** dell'Unione europea e delle eventuali riforme di cui essa abbisognerebbe [Andersen e Eliassen 1996; Blondel, Sinnott e Svensson 1998; Schmitter 2000; Weiler 1999]. **Rispetto all'ideale politico oggi prevalente – quello democratico – come può essere valutata la polity europea?** Il fatto stesso che questo genere di problematica venga sollevato con una certa insistenza è probabilmente un segnale della novità e dell'importanza assunta dal fenomeno europeo. È proprio perché le politiche della Comunità incidono in maniera sempre più significativa in settori importanti della vita sociale che gli interrogativi sulla legittimità delle istituzioni e delle procedure dalle quali sono derivate si sono fatti più insistenti.

Il problema del deficit democratico europeo

9.1. La prospettiva normativa

Il punto può essere affrontato sia in una **prospettiva normativa** (quanto dovrebbe diventare democratica), sia in una **prospettiva empirica statica** (quanto è oggi democratica o non democratica l'Unione europea) o in una **prospettiva dinamica e previsionale** (quali sono le probabilità che l'Unione europea diventi più democratica).

▶ Nella sua esigenza di fondo – la necessità di democratizzare l'entità europea – la **prospettiva normativa** non richiede troppa discussione. Da un lato, la crescente affermazione a livello degli stati nazionali dei principi democratici fa di questi i principi di legittimazione politica oggi nettamente dominanti; d'altro lato l'erosione dei poteri degli stati da parte di organizzazioni transnazionali come l'Unione europea porta

Che tipo di democratizzazione?

necessariamente a trasferire il problema della democrazia al livello dove sempre più vengono prese le decisioni rilevanti. È abbastanza naturale quindi che alla nuova *polity* venga richiesto di conformarsi ai principi democratici. Meno semplice è passare invece dalla generica prescrizione ad un inventario più preciso dei *contenuti istituzionali e procedurali* della prescrizione: a questo punto bisognerebbe, infatti, precisare quale tipo di democrazia si richiede. Come è ben noto, le forme concrete di democrazia rappresentano, più che la realizzazione di un unico principio portato alle sue estreme conseguenze, un *bilanciamento di esigenze diverse*: controllo popolare, ma anche divisione del potere; principio di maggioranza, ma rispetto delle minoranze (e negli stati federali dei diversi stati); stabilità ed efficacia dell'autorità, ma anche fedele rappresentanza delle diverse opinioni, ecc. Difficilmente tutti questi diversi elementi possono essere massimizzati contemporaneamente. Le democrazie concrete differiscono tra loro proprio perché, per motivi contingenti o ideali, hanno diversamente pescato nel menu democratico [Lijphart 1999] (cfr. cap. 4).

Quali di questi elementi abbisogna di essere potenziato nel caso europeo e fino a che punto? Si vuole rafforzare il principio di maggioranza e di rappresentanza diretta per rendere le decisioni comunitarie più rapide e per dare peso più uguale a tutti i cittadini europei, oppure si vogliono potenziare i diritti delle diverse comunità di vedere le proprie tradizioni e peculiarità salvaguardate nei confronti di una maggioranza anonima e indifferenziata? E quale di questi principi è meglio adatto a preservare la coesione dell'Unione europea, o a consentirle di esercitare una influenza adeguata nel mondo? La risposta dipende naturalmente sia da scelte ideali sia da una analisi delle necessità storiche.

9.2. La prospettiva empirica statica

Il discorso normativo, se non vuole restare troppo astratto e quindi perdere di significato, deve fare anche i conti con la realtà esistente. Se passiamo dunque a una **prospettiva empirica statica** l'analisi delle istituzioni e delle procedure europee odierne mette in luce un quadro complesso quanto alla loro *democraticità*. Contrariamente a quanto spesso si dice, non si può sostenere in maniera troppo semplicistica che queste non siano democratiche. In effetti, se guardiamo alle istituzioni principali – **Parlamento**, **Consiglio dei ministri**, **Consiglio europeo** e **Commissione** – tutte e quattro sono in qualche modo riconducibili al meccanismo democratico per eccellenza, cioè le *elezioni*.

Istituzioni europee e meccanismo elettorale

- Il **Parlamento europeo** con l'elezione diretta dei suoi membri realizza oggi l'approssimazione maggiore a quanto avviene nelle democrazie intra-statali. Da molti si fa tuttavia notare che, benché sia prevista l'elezione diretta, questo processo così cruciale per le democrazie assume in Europa un carattere molto diverso da quanto avvenga in sede nazionale. In effetti, è facile constatare che la vicenda elettorale europea si svolge come una serie di elezioni nazionali, contemporanee, ma sostanzialmente *indipendenti* tra loro. Questo punto è certamente rilevante ed ha

conseguenze importanti per l'influenza dell'istituzione. Nel valutarlo ai fini di un giudizio di democraticità dell'istituzione, bisognerebbe però ricordare come anche nella gran parte degli stati nazionali le elezioni siano state, per un lungo periodo, eventi essenzialmente locali e solo poi all'interno del parlamento i notabili eletti localmente producessero un processo politico veramente nazionale (cfr. capp. 11 e 12). E tutt'oggi le elezioni per il Congresso degli Stati Uniti si configurano in buona misura come la giustapposizione di una serie di elezioni locali dei singoli rappresentanti e senatori, assai indipendenti tra loro (anche se coperte dall'ombrello nazionale dei due simboli partitici). In Europa si potrebbe segnalare quanto avviene da qualche anno in Belgio, dove, nelle due regioni linguistiche, si svolgono processi politico-elettorali ormai largamente separati anche se contemporanei. Si tenga inoltre presente che, sotto il profilo istituzionale, nulla vieta che le elezioni parlamentari europee possano diventare sempre più un *evento integrato*. Per aumentare il carattere «europeo» di esse sarebbe sufficiente che l'ombrello dei *partiti transnazionali*, sotto il quale la stragrande maggioranza dei parlamentari già operano all'interno del Parlamento europeo, diventasse più consistente (per esempio in termini di contenuti programmatici comuni delle piattaforme elettorali, di simboli comuni, di coordinamento transnazionale nella scelta delle candidature) [Hix 1999]. Le caratteristiche del Parlamento e delle elezioni europee dipendono, in effetti, più che da aspetti istituzionali specifici, dallo stato di sviluppo dei partiti e del *demos* europei. Quest'ultimo, a differenza di quelli nazionali, rimane a tutt'oggi la somma di una pluralità di *demoi*, ciascuno con una propria forte distintività (ma questo in misura minore succede anche in alcuni stati federali) [Schmitter 2000; Weiler 1999].

Il ruolo dei partiti europei

- Per il **Consiglio dei ministri** e il **Consiglio europeo** si può dire che il livello di legittimità democratica non è diverso da quello dei governi nazionali, da membri dei quali essi sono integralmente formati. Ciò che caratterizza questi organismi è il fatto di essere dipendenti da una pluralità di processi di legittimazione democratica distinti e non sincronizzati: la loro composizione cambia quindi al cambiare di ogni compagine governativa nazionale. Questo aspetto, tuttavia, più che sulla democraticità dei Consigli europei incide sulla loro coesione ed efficienza.
- Il discorso è più complesso per la **Commissione**. Il meccanismo originale di formazione prevedeva la nomina del suo presidente sulla base di una *concertazione tra i governi nazionali* (la legittimazione democratica giungeva dunque essenzialmente attraverso una mediazione di secondo grado) e la scelta degli altri membri da parte degli stati nazionali. Questo procedimento, al quale si deve aggiungere la durata fissa della Commissione, faceva sì che l'organismo più cruciale della Comunità fosse piuttosto isolato dai meccanismi della responsabilità democratica e tendeva a dargli una *caratterizzazione non politica e tecnocratica*. Dopo i Trattati di Maastricht e di Amsterdam che hanno introdotto il **voto di fiducia** del Parlamento, aggiungendo dunque un meccanismo di legittimazione meno mediato, e attribuito un potere maggiore al presidente nella scelta dei commissari, la caratterizzazione politica della Commissione è certo aumentata e con essa

Crescita della legittimazione della Commissione

cominciano anche a delinearsi meccanismi di responsabilità democratica più significativi.

In realtà, ciò che differenzia le istituzioni dell'Unione da quelle nazionali è soprattutto che le basi di legittimità democratiche delle prime sono più complesse e a volte più indirette. Se guardiamo non solo alla forma ma anche alla sostanza, possiamo aggiungere che i meccanismi democratici *più diretti* (attraverso le elezioni del Parlamento) hanno sinora avuto un peso sostanziale decisamente minore; mentre quelli *più indiretti* hanno pesato decisamente di più. Inoltre il *grado di mobilitazione politica* sperimentato in relazione alla politica europea è stato sinora sensibilmente *inferiore* a quello riscontrato nella vita politica nazionale. Tuttavia, anche qui qualche qualificazione è necessaria. Da un lato va detto che anche la mobilitazione nazionale è oggi generalmente in declino. Dall'altro si può osservare che la crescente frequenza di referendum nazionali sulle scelte «costituzionali» europee (in sostanza sui trattati) indica lo svilupparsi di forme di *controllo diretto* sulle scelte europee, anche se in forma territorialmente localizzata e non integrata su tutto il territorio della comunità. Un ulteriore elemento da tenere in considerazione nella nostra valutazione della democraticità dell'Europa.

Una forma di democrazia *sui generis*

In sintesi, si può forse dire che l'**Unione europea** più che da considerare non democratica, rappresenta una **forma di democrazia assai sui generis**, ma forse abbastanza congruente con la natura particolare della *polity*, nonché del *demos* e degli attori politici operanti sulla scena europea. Questo fa sì che in essa i meccanismi di delega dell'autorità e di *accountability* tendano ad essere più indiretti, le regole decisionali meno maggioritarie, l'identificazione delle responsabilità meno chiara, la sfera pubblica più frammentata di quanto non avvenga nella gran parte delle democrazie nazionali. Ma non che i principi e le forme istituzionali di fondazione e organizzazione del potere siano radicalmente divergenti da quelli utilizzati nella maggior parte delle democrazie nazionali (per non parlare poi di quelle a forte caratterizzazione federale).

9.3. La prospettiva dinamica e previsionale

In una **prospettiva dinamica e previsionale**, infine, si può osservare che, anche lasciando questo sistema istituzionale inalterato, il suo funzionamento potrebbe in concreto avvicinarsi significativamente a quello dei sistemi nazionali se avvenissero *cambiamenti in alcuni degli attori principali e una maggiore sincronizzazione dei processi politici nazionali*. Un *rafforzamento dei partiti europei* produrrebbe automaticamente elezioni europee più integrate, aumenterebbe la forza del vincolo di fiducia della Commissione verso il Parlamento e quindi renderebbe anche meno indiretta la sua *accountability* verso l'elettorato popolare. Una *sincronizzazione dei processi elettorali nazionali* potrebbe rendere anche molto più stabili nella loro composizione interna il Consiglio dei ministri e il Consiglio europeo.

• Naturalmente quello della *democraticità* non è l'unico criterio di valutazione di una entità politica; come per quelle nazionali si può valutarla anche in termini di *efficienza*, *capacità di risoluzione dei problemi*, *capacità di promuovere lo sviluppo economico o la riduzione delle diseguaglianze*, *capacità di azione internazionale*, *capacità di salvaguardare la pace interna ed esterna*, e così via.

10. «Europeizzazione» della politica nazionale e «nazionalizzazione» della politica europea

Lo sviluppo dell'Unione europea non costituisce materia interessante di ricerca solo di per sé, ma anche per i suoi rapporti con la politica degli stati che ne fanno parte. Con la crescente importanza delle istituzioni, dei processi decisionali e delle *policies* europei diventa sempre più rilevante cercare di capire come tutto questo modifichi anche istituzioni, processi decisionali e politiche a livello nazionale. È abbastanza facile supporre che ci siano stati in tutti questi campi mutamenti significativi.

Dalla politica nazionale alla politica europea

► Questo fenomeno può essere sintetizzato usando il concetto di **europeizzazione della politica nazionale**: con esso si intendono tutti i processi di adattamento della politica nazionale agli sviluppi europei e gli effetti di contaminazione della politica europea su quella nazionale [Morlino e Fargion 2006; Radaelli 2000]. Seguendo lo schema iniziale di analisi della politica (cfr. cap. 1) si può analizzare il fenomeno dell'europeizzazione con riferimento alle tre dimensioni della **polity**, della **politics** e della **policy**.

• Data la natura del processo europeo conviene iniziare dall'aspetto di **policy**, che dei tre è il più visibile. In questo campo è facile notare come lo sviluppo dell'integrazione europea abbia introdotto, in alcuni importanti campi che erano tipicamente occupati da **politiche pubbliche a raggio nazionale** (cioè applicabili e limitate al territorio nazionale), **politiche a raggio europeo**, che hanno preso il posto integralmente delle prime o le hanno affiancate, delimitandone il campo, integrandole e stabilendo **principi guida sovra-ordinati**. Per la prima modalità (*piena sostituzione*) si pensi alle politiche del mercato agricolo o a quella monetaria ormai «emigrate» in sede europea. Per la seconda modalità (*affiancamento*) si consideri, tanto per fare qualche esempio, come le politiche nazionali di questi ultimi anni in materia di telecomunicazioni (con la liberalizzazione del mercato), di privatizzazioni (con il quasi completo smantellamento delle industrie pubbliche) o di welfare siano state condizionate anche molto strettamente da decisioni europee [Ferrera e Gualmini 1999]. O si osservi come le politiche di bilancio siano state vincolate dai parametri fissati in sede europea [Verzichelli 2001].

• Dalle politiche il discorso si estende facilmente alla **politics**, cioè agli attori, le regole e le istituzioni che definiscono il «gioco del potere e dell'autorità» nazionale. Un numero crescente di processi decisionali nazionali vedono in effetti la partecipazione di **«convitati europei»**. Decisioni che riguardano il territorio nazionale vengono prese attraverso processi nei quali sono coinvolti attori e istituzioni europei (**Commissione**, **Corte**

di giustizia, Consiglio dei ministri, ecc.) che operano secondo regole comunitarie. Si pensi per esempio, con riferimento al caso italiano, ai ripetuti interventi dei commissari europei responsabili per la concorrenza o per i trasporti nelle decisioni sull'apertura del mercato delle comunicazioni, o sulla organizzazione dell'aeroporto di Malpensa, come pure agli interventi della Commissione e del Consiglio dei ministri sulle privatizzazioni. Ad un altro livello si considerino la crescente attenzione prestata dai partiti italiani alla loro collocazione all'interno dei **partiti europei**, per trarre da questa un *surplus* di legittimazione e prestigio, e le più frequenti apparizioni di leader dei partiti europei nelle vicende di quelli nazionali. O ancora si consideri il fatto che il formarsi di una certa coalizione (quella del 2000 tra popolari e liberali di estrema destra in Austria) in un governo nazionale sia stata considerata un fatto rilevante per la maggior parte dei governi europei e li abbia indotti a prendere posizione in materia.

- Infine, tutt'altro che irrilevanti sono anche i processi di europeizzazione relativi alla terza dimensione, quella della **polity**. Se uno degli elementi caratteristici delle *polities* nazionali erano le **frontiere**, l'europeizzazione ha significato un progressivo *smantellamento* di quelle nazionali e in certa misura un loro trasferimento ai bordi dell'Unione europea. Spostamenti di merci, persone e capitali sono ormai largamente liberalizzati tra stati europei e per tutti questi aspetti le frontiere oggi rilevanti sono quelle tra l'Europa e il resto del mondo. Il **simbolo** di una comune identità europea (la bandiera) si è progressivamente affiancato a quello nazionale e dal 2002 un altro simbolo, la moneta, si sostituisce a quello nazionale. Parallelamente, come testimoniano i sondaggi di opinione pubblica, un numero significativo di cittadini dei diversi paesi europei accanto alla identità nazionale condivide anche una **identità europea** (cfr. «Eurobarometro», annate varie). Passi minori ha invece fatto la **cittadinanza politica** europea: l'esercizio del fondamentale diritto politico del voto rimane ancora essenzialmente nazionale (ma per le elezioni locali si va affermando il principio della possibilità per ogni «cittadino europeo» di votare ovunque si trovi).

Sotto molti aspetti dunque la politica, pur continuando a svolgersi in maniera predominante all'interno degli stati nazionali, va assumendo caratteristiche che la fanno essere non più solo nazionale, ma anche europea.

Dalla politica europea alla politica nazionale

▶ L'altro aspetto di questo processo è quello che si potrebbe chiamare della **«nazionalizzazione» della politica europea**. Con questo termine ci si riferisce alla **trasformazione della politica europea** da politica principalmente segnata dai caratteri della *politica internazionale* a politica nella quale sono evidenti un numero crescente di elementi propri della *politica domestica* degli stati. In gran parte questi elementi sono già stati toccati qua e là nelle pagine precedenti; qui basta riassumerli seguendo lo stesso schema tripartito.

- Per quel che riguarda la **politics** ne sono un segno il fatto che accanto ai governi nazionali (i tipici attori della politica internazionale) giocano un peso crescente sulla scena europea i **partiti**, i **gruppi di pressione** e persino i **cittadini semplici** (attraverso elezioni parlamentari e referendum nazionali che però incidono sulle decisioni intergovernative), che si estende l'utilizzazione della **regola maggioritaria** accanto a quella dell'unanimità, e che l'**importanza del Parlamento** aumenta tanto nel processo legislativo, quanto in materia di legittimazione e controllo della Commissione. Inoltre, le materie comunitarie sono sempre meno trattate dai ministri degli esteri e sempre più dai ministri competenti per le materie «interne» e si nota la presenza crescente di attori sub-nazionali (regioni, province, città) sulla scena europea.
- Per quanto riguarda le **policies** si deve segnalare come queste si siano spostate dal settore tipicamente internazionale dei rapporti commerciali tra gli stati verso settori di *policy* più caratteristici della sfera domestica degli stati, come gli **aiuti alle regioni meno sviluppate** o la **politica monetaria** o le politiche ambientali.
- Infine, per quanto riguarda la **polity**, il fatto che si parli sempre più esplicitamente di **cittadinanza europea** evidenzia un salto almeno simbolicamente molto significativo rispetto alle altre forme di organizzazione internazionale.

Tutto ciò non vuol dire che la differenza tra sfera politica nazionale e internazionale sia completamente sparita in Europa o che sia destinata a sparire definitivamente nei prossimi anni. Certo è che in questa area del mondo più che in altre (ma anche altrove su scala più attenuata si diffondono fenomeni simili) le *interconnessioni e contaminazioni tra i due livelli*, e lo sviluppo di una realtà che non appartiene completamente né all'uno né all'altro, hanno fatto passi avanti molto significativi. Salvo immaginare una grave crisi che arresti o inverta questo sviluppo tali elementi caratterizzeranno in modo assai rilevante la politica europea degli anni a venire.

Per approfondire

Cotta, M., P. Isernia e L. Verzichelli (a cura di), *L'Europa in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Morata, F., *L'Unione Europea*, Roma, Edizioni Lavoro, 1998.

Nugent, N., *Governo e politiche dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001³.

Poggi, G., *La vicenda dello stato moderno*, Bologna, Il Mulino, 1978.

Russett, B. e H. Starr, *La politica mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1997.

Waltz, K.N., *Teoria della politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1987.

Domande

- In che cosa la politica internazionale differisce da quella interna?
- Che cosa significa sovranità?
- Quali sono i limiti alla sovranità?
- Che effetti ha il sistema internazionale su quello interno?
- Che effetti può avere il sistema interno su quello internazionale?

- Come è cambiato il sistema internazionale dopo la seconda guerra mondiale?
- Che caratteri ha l'integrazione europea?
- Come cambia nel tempo l'integrazione europea?
- Quali sono i campi di azione principali di essa?
- Quali le istituzioni principali?
- Che effetti ha l'integrazione europea sulla politica interna?
- Che cosa è oggi il sistema politico europeo?
- Quanto democratica è l'Europa?
- Che cosa si intende per europeizzazione?

Riferimenti bibliografici

ABERBACH, J.D, PUTNAM, R.D. e ROCKMAN, B.A. [1981], *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

ABRAHAM, H.J. [1993], *The Judicial Process*, New York, Oxford University Press.

ACCORNERO, A. [1992], *La parabola del sindacato*, Bologna, Il Mulino.

AKE, C. [1975], *A definition of political stability*, in «Comparative Politics», 71.

AKKERMAN, T., HAJER, M. e GRIN, J. [2004], *The interactive state: Democratisation from above?*, in «Political Studies», 52, pp. 82-95.

ALACEVICH, F. [1996], *Le relazioni industriali in Italia*, Roma, Nis.

ALBRIGHT, D.E. [1980], *A comparative conceptualization of civil-military relations*, in «World Politics», 32.

ALEXANDER, H.E. e SHIRATORI, R. [1994], *Comparative Political Finance among the Democracies*, Boulder, Colo., Westview.

ALFORD, R.R. [1965], *Party and Society: The Anglo-American Democracies*, Chicago, Ill., Rand McNally.

ALLEGRETTI, U. [2002], *Stato e diritti nella mondializzazione*, Troina, Oasi.

ALLUM, P. [1991], *Democrazia reale. Stato e società civile nell'Europa occidentale*, Padova, Liviana.

ALMOND, G.A. [1966], *Political theory and political science*, in «American Political Science Review», 4, LX.

— [1990], *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*, Newbury Park, Calif., Sage.

— [1996], *Political Science: The History of the Discipline*, in Goodin e Klingemann [1996, 50-96].

AMOND, G.A., FLANAGAN, S. e MUNDT, R.J. (a cura di) [1973], *Crisis, Choice and Change. Historical Studies of Political Development*, Boston, Little Brown & Co.

ALMOND, G.A. e POWELL, B.G. [1966], *Comparative Politics. A Developmental Approach*, Boston, Mass., Little, Brown & Co.

— [1978], *Comparative Politics. System, Process and Policy*, Boston, Mass., Little, Brown & Co.; trad. it. *Politica comparata*, Bologna, Il Mulino, 1988.

ALMOND, G.A. e VERBA, S. [1963], *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

AMORETTI, F. [1997], *La comunicazione politica. Una introduzione*, Roma, Carocci.

ANDERSEN, S. e ELIASSEN, K. (a cura di) [1996], *The European Union: How Democratic It Is?*, London, Sage.

ANDERSON, B.R. [1991], *Imagined Com-*

munities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism, London, Verso; trad. it. *Comunità immaginate: origini e diffusione dei nazionalismi*, Roma, Manifestolibri, 1996.

AQUARONE, A. [1965], *L'organizzazione dello stato totalitario*, Torino, Einaudi.

ASMERON, H.K. [1985], *Ideology, Politics and the Emerging Shape of State Bureaucracy in Kenya, Tanzania, and Zambia: a Comparative Review*, Paris, Ipsa Congress.

AXFORD, B. *et al.* [1997], *Politics: An Introduction*, London, Routledge.

AYRES, J.M. [1999], *From the streets to the Internet: The cyber-diffusion of contention*, in «Annals of the American Academy of Political and Social Science», 566, pp. 132-143.

BACHRACH, P. e BARATZ, M.S. [1970], *Power and Poverty: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press.

BADIE, D. e BIRNBAUM, P. [1982], *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset.

BAGEHOT, W. [1867], *The English Constitution*; trad. it. parz. in D. Fisichella (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 131-137.

BALDINI, G. e PAPPALARDO, A. [2004], *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.

BALLINI, P.L. [1988], *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo*, Bologna, Il Mulino.

BANDY, J. e SMITH, J. (a cura di) [2004], *Coalitions across Borders: Transnational Protest and the Neoliberal Order*, Boulder, Colo., Rowman & Littlefield.

BARBER, J.D. [1992], *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.

BARDI, L. [1989], *Il parlamento della Comunità europea: legittimità e riforma*, Bologna, Il Mulino.

BARDI, L., IGNAZI, P. e MASSARI, O. (a cura di) [2007], *I partiti italiani. Iscritti, dirigenti, eletti*, Milano, Egea-Università Bocconi.

BARGHOORN, F.C. [1972], *Politics in Ussr*, Boston, Mass., Little, Brown.

BARISIONE, M. [2001], *Gli effetti delle comunicazioni politiche di massa sul voto*, in G. Sani (a cura di), *Mass media ed elezioni*, Bologna, Il Mulino, pp. 23-70.

— [2007], *L'immagine del leader. Quanto conta per gli elettori?*, Bologna, Il Mulino.

BARNES, S. *et al.* [1979], *Political Action: Mass Participations in Five Democracies*, London, Sage.

BARNES, S. e KAASE, M. (a cura di) [1979], *Political Action*, Beverly Hills, Sage Publications.

BARTOLINI, S. [1984], *Sistema partitico ed elezione diretta del Capo dello Stato*, in «Rivista italiana di scienza politica», 14, 2, pp. 223-244.

— [2000], *Political Mobilization of the European Left 1860-1990. The Class Cleavage*, Cambridge, Cambridge University Press.

BARTOLINI, S. e D'ALIMONTE, R. (a cura di) [1994], *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, Il Mulino.

BARTOLINI, S. e MAIR, P. [1990], *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates, 1885-1985*, Cambridge, Cambridge University Press.

BAUM, L. [2006], *Judges and their Audiences: A Perspective on Judicial Behavior*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

BAUMGARTNER, F.R. e LEECH, B.L. [1998], *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

BEAN, C. e MUGHAN, A. [1989], *Leadership effects in parliamentary elections in Australia and Britain*, in «American Political Science Review», 83, pp. 1165-1179.

BECK, U. [1999], *Che cos'è la globalizzazione: rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, Carocci.

BELLUCCI, P. [1991], *Italian Economic Voting: A Deviant Case or Making a Case for a Better Theory?*, in H. Norpoth, M.S. Lewis-Beck e J.-D. Lafay (a cura di), *Economics and Politics: The Calculus of Support*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

— [1997], *Classi, identità politiche e interessi*, in P. Corbetta e A.M.L. Parisi (a cura di), *A domanda risponde. Il cambiamento del voto degli italiani nelle elezioni del 1994 e del 1996*, Bologna, Il Mulino, pp. 261-316.

BENDIX, R. [1964], *Nation Building and Citizenship*, New York, Wiley & Sons; trad. it. *Stato nazionale e integrazione di classe*, Bari, Laterza, 1969.

BENDIX, R. e LIPSET, S.M. [1957], *Political sociology: An essay and bibliography*, in «Current Sociology», 2, VI.

BENNETT, R.J. [1993], *Local Government in the New Europe*, London, Belhaven Press.

BENTIVEGNA, S. [1999], *La politica in rete*, Roma, Meltemi.

BENTLEY, A.F. [1908], *The Process of Government*, Chicago, Ill., The University of Chicago Press; trad. it. *Il processo di governo*, Milano, Giuffrè, 1983.

BERELSON, B., LAZARSFELD, P.F. e MCPHEE, W.N. [1954], *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, Ill., The University of Chicago Press.

BEST, H. e COTTA, M. (a cura di) [2000], *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press.

BEYME, K. VON [1970], *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München, Piper.

— [1982], *Modern school of politics: Western Germany*, in «Government and Opposition», 1, XVII.

— [1985], *Political Parties in Western Democracies*, Aldershot, Gower.

BIORCIO, R. [1997], *La Padania promessa. La storia, le idee e la logica d'azione della Lega Nord*, Milano, Il Saggiatore.

BLOCKMANS, W.P. [1978], *A typology of representative institutions in late medieval Europe*, in «Journal of Medieval History», 4, pp. 189-215; trad. it. *Una tipologia delle istituzioni rappresentative nell'Europa tardomedievale*, in D'Agostino [1980, 177-210].

BLONDEL, J. [1973], *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.

— [1998], *Il modello svizzero: un futuro per l'Europa*, in «Rivista italiana di scienza politica», 28, 2, pp. 203-227.

BLONDEL, J. e COTTA, M. (a cura di) [1996], *Party and Government*, London, Macmillan.

— [2000], *The Nature of Party Government*, London, Palgrave.

BLONDEL, J. e MÜLLER ROMMEL, F. (a cura di) [1991], *Governing together: The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets*, London, Macmillan.

BLONDEL, J., SINNOTT, R. e SVENSSON, P. [1998], *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy and Legitimacy*, Oxford, Oxford University Press.

BLONDEL, J. e THIÉBAULT, J.-L. (a cura di) [1991], *The Profession of Government Minister in Western Europe*, London, Macmillan.

BLUMER, J.G. e KAVANAGH, D. [1999], *The third age of political communication: Influences and features*, in «Political Communication», XVI, pp. 209-230.

BOBBIO, L. [1985], *Stato, governo, società*, Torino, Einaudi.

— [1996], *La democrazia non abita a Gordio*, Milano, Angeli.

— [1999], *Un processo equo per una localizzazione equa*, in L. Bobbio e A. Zeppetella (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Angeli, pp. 185-233.

— [2000], *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica am-*